

territoires

T e r r i t o i r e s e n m o u v e m e n t

Les pays

La **documentation** Française



DATAR

Les pays

Nicolas Portier

Conseiller à la DATAR

Avec la collaboration de Michèle Quiquéré
chargée de mission à la DATAR

Deuxième édition actualisée

Collection dirigée par Nicolas Sokolowski,
animée par Muriel Thoin

Nos remerciements vont à toute l'équipe d'Entreprises, territoires et développement (ETD) pour son précieux concours.

Dans la même collection

Les pays
Les agglomérations
Les fonds structurels européens
Les contrats de plan État-Région
Les systèmes productifs locaux
Les pôles d'économie du patrimoine
Les schémas de services collectifs
Le développement numérique des territoires
Le schéma de développement
de l'espace communautaire
Les coopérations interrégionales
La prospective territoriale

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2002
ISBN 2-11-004970-7

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	7
Chapitre 1 :	
LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE DES PAYS	9
LES PAYS POUR QUOI FAIRE ?	11
L'INTERCOMMUNALITÉ DE CONTRACTUALISATION	17
LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE DES PAYS	18
L'ÉTAT DES LIEUX	23
LES PAYS DANS LA RELATION VILLE-CAMPAGNE	25
Chapitre 2 :	
L'ORGANISATION DES PAYS	35
LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT	36
LA CHARTE DE PAYS	44
LE CONTRAT	52
CONCLUSION	59
ANNEXES :	63
TABLEAU COMPARATIF DES LOIS DE 1995 ET 1999	64
LA CONSTITUTION DES PAYS : PROCÉDURE SELON LA LOADDT	66
LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT	68
LES CARACTÉRISTIQUES COMPARÉES DU SYNDICAT MIXTE ET DU GIP DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	70
UN EXEMPLE DE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT : LE CAS DU PAYS BASQUE	72
UN EXEMPLE DE PAYS : LE VAL DE LORRAINE (SOURCE ETD)	75

UN EXEMPLE DE PAYS :	
LE CENTRE OUEST BRETAGNE (SOURCE ETD)	84
BIBLIOGRAPHIE	92
CONTACTS	93
GLOSSAIRE	94

À travers sa politique des « Pays », la France a ouvert une voie originale pour organiser ses territoires et dynamiser les initiatives de développement local. Un véritable mouvement d'ampleur nationale se déploie actuellement même si son rythme varie encore d'intensité d'une région à l'autre.

Un espace de solidarité

Les pays n'ont pas été voulus par le gouvernement et le législateur pour ajouter une strate administrative à notre paysage institutionnel. Leur vocation est autre. " Territoires de projet " organisés autour d'une charte, d'un conseil de développement, d'une structure de pilotage légère et d'un contrat, ils ont pour but de consacrer de nouveaux rapports entre l'État, les collectivités et les acteurs socio-économiques.

C'est à l'échelle des bassins d'emploi que les pays ont vocation à se constituer, en affirmant la solidarité croissante des espaces ruraux et urbains. C'est également à cette échelle que nombre de chefs d'entreprises peuvent se mobiliser ou que se sont multipliées ces dernières années des dispositifs de parrainage des créateurs d'entreprises, des groupements d'employeurs, des systèmes productifs locaux, des pôles d'économie du patrimoine...

Un outil de recomposition des territoires

Nos bassins d'emplois, marqués par l'héritage du fordisme industriel et de la centralisation administrative ont longtemps souffert d'un déficit d'organisation collective : communes éparpillées et concurrentes, isolement des PME, faiblesse des liens entre établissements éducatifs et entreprises, manque de dialogue privé/public, action trop solitaire du service public de l'emploi...

Ce paysage éclaté d'hier se recompose aujourd'hui. Le développement de l'intercommunalité constitue une formidable avancée pour notre maillage administratif. La politique des pays vient la compléter :
- en confédérant les communautés au niveau du bassin d'emploi ;

- en stimulant le partenariat avec les forces vives socio-économiques et associatives.

Unions patronales, syndicats de salariés, chambres consulaires, clubs locaux d'entreprises, comités de bassins d'emploi, organismes paritaires, réseaux du développement local, conseils économiques et sociaux régionaux... ont déjà montré tout l'intérêt qu'ils accordent à ce nouveau cadre d'action. Nombre de leurs représentants siègent dans les conseils de développement ou animent les commissions de travail de ces pays.

Un espace de partenariat

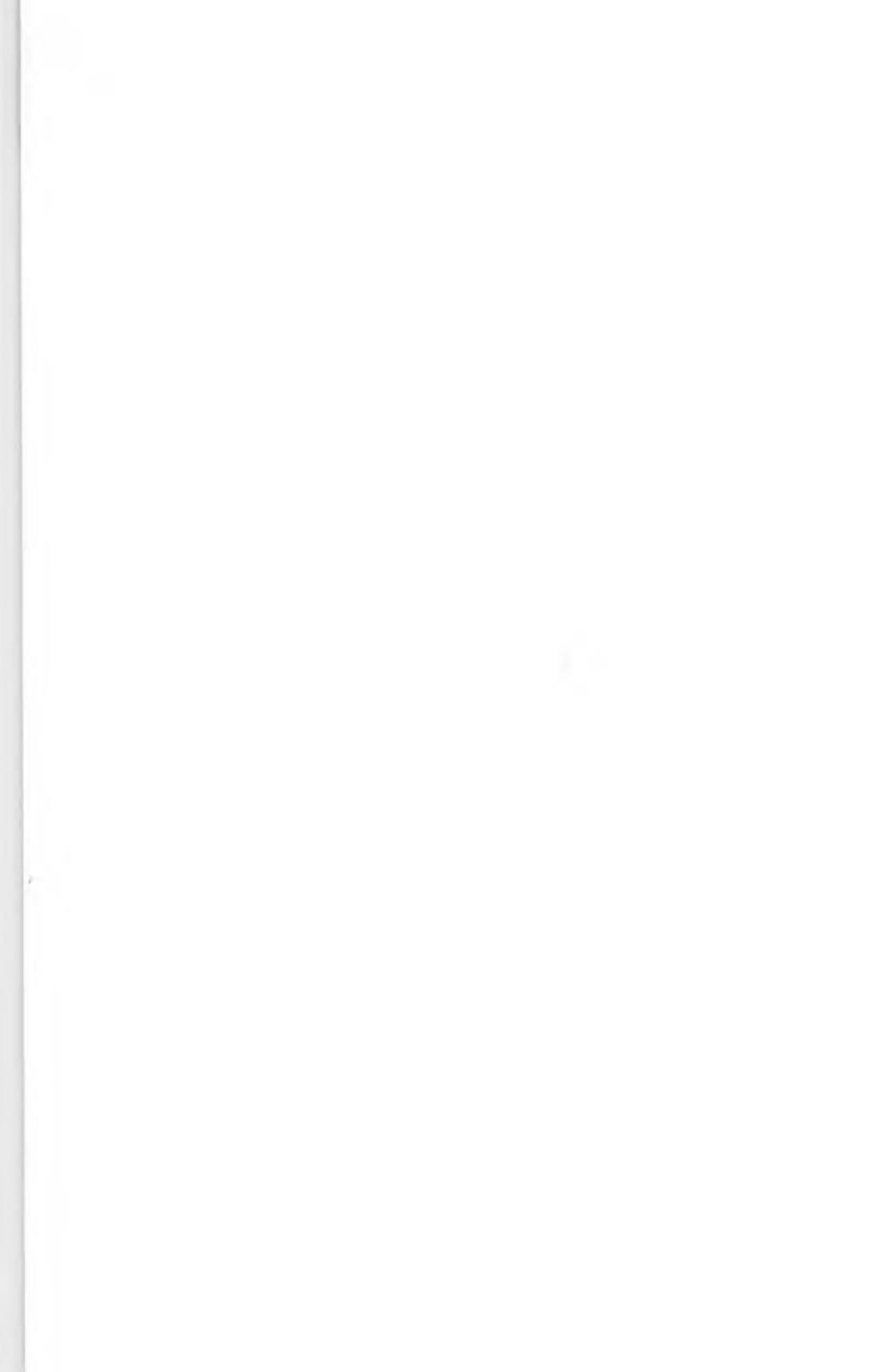
Bien accompagnés et soutenus par les pouvoirs publics, les pays peuvent devenir de véritables catalyseurs d'énergies et de solidarités nouvelles. Ils

doivent être un cadre privilégié pour le partenariat inter-institutionnel. Les tentatives de perversion de cette politique que l'on constate ici ou là, les inerties administratives ou les enjeux de pouvoir auxquels ils sont parfois confrontés, ne pourront résister dans la durée.

À l'heure où une nouvelle vague de plans sociaux très médiatisés montre la vulnérabilité de certains bassins d'emploi aux aléas des marchés, la qualité des organisations territoriales est déterminante pour préserver des avantages compétitifs, innover, réagir rapidement, anticiper des mutations ... Il incombe aux pays, sans espérer se mettre à l'abri de la concurrence mondiale, de créer un environnement de proximité favorable aux entreprises. C'est notamment à leur échelle qu'il faut agir sur les qualifications et la formation professionnelle, multiplier les actions collectives de PME, organiser l'accès au haut débit, constituer une offre de services de qualité...

Depuis plus de cinq ans, la DATAR s'investit de toutes ses forces à travers cet effort de recomposition et d'organisation des territoires. Sa persévérance porte aujourd'hui ses fruits. Ce sont ainsi 280 pays qui sont actuellement constitués, en constitution ou en projet.

Jean-Louis Guigou
Délégué à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale



Depuis une trentaine d'années, la valorisation touristique de « pays d'accueil » ou de « pays d'art et d'histoire », les premières politiques régionales de « contrats de pays », les intitulés de nombreuses communautés de communes... ont redonné vie à la notion de « pays », dont on connaît l'intérêt que lui a porté une grande lignée de géographes (Élisée Reclus, Paul Vidal de la Blache, Jean-François Gravier...) ou d'historiens de la longue durée (Philippe Ariès, Fernand Braudel). Au demeurant, cohabitent aujourd'hui sous ce terme générique de nombreuses significations possibles.

Cette polysémie explique que la constitution des « pays », proposée au titre des politiques d'aménagement du territoire, puisse susciter des interrogations tant sur leur vocation que leurs délimitations. S'agit-il d'un nouvel échelon de collectivité locale en devenir, venant compliquer davantage une architecture administrative locale réputée complexe ? Est-il question de redécouper la France du XXI^e siècle sur la trame des vieux *pagi* carolingiens ? À quoi vont servir ces pays ? Quels acteurs concernent-ils ? De nombreuses questions ont pu être posées lors des débats qui ont présidé aux lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 et de 1999. De même continuent-elles à être exprimées aujourd'hui par de nombreux acteurs locaux, qu'ils soient élus, représentants des milieux socioprofessionnels et associatifs ou sim-

177

ples citoyens, qui assistent à l'émergence rapide de ces pays sans toujours disposer des précisions nécessaires.

Aussi convient-il de répondre à ces interrogations et d'explicitier tant les enjeux que les modalités de mise en œuvre de cette politique d'organisation des territoires qui, à travers des dispositifs contractuels, a pour ambition de donner plus de place et de cohérence aux initiatives de développement local en les enrichissant d'une véritable dimension participative.

Les fondements de la politique des pays

Loin de résulter d'un travail « archéologique », la définition moderne d'un pays résulte de l'importance croissante accordée aux stratégies territoriales de développement et de la nécessité de concevoir celles-ci dans un cadre intercommunal élargi, à une échelle plus conforme aux réalités socio-économiques contemporaines. La politique des pays vise en conséquence à appuyer la constitution de « territoires de projets » sur la trame des nouveaux espaces d'évolution quotidienne et d'identification de nos concitoyens, ces « espaces vécus » que mettent en évidence les flux de déplacements quotidiens et qui traduisent de nouvelles formes de solidarités territoriales, notamment entre villes et campagnes

La loi du 4 février 1995 définit le pays comme un espace caractérisé par une « cohésion géographique, économique culturelle ou sociale » ; une définition reprise mot pour mot par le législateur en 1999.

Un nouvel espace de recomposition de l'action publique...

La loi de 1999, plus précise que ne l'était celle de 1995, affirme avec davantage de netteté la recherche active de « solidarités réciproques entre espaces ruraux et urbains » qui doit fonder les pays, et fait explicitement référence à la notion socio-économique de bassin d'emploi. Pragmatique, le législateur n'a pas souhaité imposer de définition scientifique du pays, ce dernier devant relever de choix locaux prenant en compte de nombreux facteurs possibles de cohésion territoriale. Patrimoine, identité culturelle, singularités paysagères ou topographique ne sont pas exclus des éléments à considérer mais doivent être confrontés et même subordonnés aux pratiques de nos concitoyens en matière d'habitat, d'emplois, de loisirs, d'usage des équipements et services collectifs. En définitive, des arbitrages sont nécessaires et c'est aux acteurs locaux (communes et groupements de communes) qu'il revient de proposer un périmètre de pays, d'en justifier les contours, et de les proposer aux différentes instances chargées de vérifier leur bien-fondé comme nous le verrons plus loin.

... Au-delà des limites administratives

Si le pays devait être rapproché d'une circonscription administrative connue, c'est sans doute à l'arrondissement auquel il s'apparenterait le plus en termes de délimitation mais aussi de superficie moyenne.

Rassemblant 80, 100, voire 150 ou 200 communes, les pays forment en effet des territoires d'une échelle intermédiaire entre le canton et le département.

Au demeurant, l'analogie avec l'arrondissement ne signifie pas coïncidence, le pays n'étant aucunement prédéfini par des limites administratives qui, dans nombre de cas, ne correspondent plus aux cadres d'identification des Français. Un pays peut ainsi s'affranchir de ces délimitations anciennes, que ce soit celles des cantons, des arrondissements mais aussi des départements voire des régions. Même si des réticences s'expriment parfois sur le terrain à s'émanciper de ces cadres séculaires, suffisamment d'expériences de pays déjà engagées témoignent de l'intérêt de cette innovation qui est en quelque sorte inscrite dans l'objet social spécifique d'un pays.

Les pays pour quoi faire ?

Un territoire de projet

Gouvernement, parlementaires, collectivités territoriales (régions, départements) ont fait preuve d'un large consensus, par-delà les clivages partisans, pour conférer au pays une finalité originale et innovante, distincte d'une logique de circonscription administrative ou de collectivité. Comme le précisent dorénavant la loi ainsi que son décret d'application, c'est bien l'existence d'une *charte*, sorte de pacte territorial, qui assure la naissance véritable d'un pays.

Inspirés de l'expérience désormais trentenaire des parcs naturels régionaux, les pays doivent être

Cadre privilégié de développement local, socle d'une politique contractuelle, le pays est destiné à fédérer des institutions de nature très composite (publique, privée), et de niveaux différents (communes, groupements, départements...), autour d'une stratégie concertée de développement formalisée dans une charte.

Le pays fait office d'espace commun d'intervention et de cadre privilégié de mobilisation collective ; mobilisation des collectivités publiques mais également de ce que l'on appelle communément « la société civile » ou les « forces vives » (cf. le conseil de développement).

considérés comme des « territoires de projet » dont la logique n'est pas d'administrer, d'exercer des compétences de gestion et encore moins de lever l'impôt. Selon l'expression consacrée, un pays se particularise par des « missions », à savoir des tâches d'animation, d'impulsion, de coordination, tout en s'appuyant sur les différentes institutions qui le constituent pour traduire, en mobilisant leurs compétences respectives, les orientations de la charte élaborée en commun. L'originalité du pays est ainsi de pouvoir rassembler une grande variété d'organismes, de personnes (morales ou physiques) intéressés par le développement et l'aménagement d'un territoire. Élus locaux, conseillers généraux et régionaux, parlementaires, chefs d'entreprises, proviseurs de lycées, représentants de chambres consulaires, d'organisations agricoles, de syndicats de salariés, de groupements d'employeurs, d'offices de tourisme, d'associations culturelles, éducatives, sociales, de missions locales, de fédérations d'usagers, de caisses d'allocations familiales, d'offices HLM... sont autant d'institutions et d'acteurs invités à s'inscrire dans ces démarches participatives.

Un meilleur emploi des fonds publics

Fondatrice du pays, la charte appelle nécessairement des moyens budgétaires spécifiques pour sa mise en œuvre opérationnelle, à travers des programmes d'action précis. Mais afin d'éviter la constitution d'une nouvelle collectivité et les risques de nouveaux prélèvements fiscaux, c'est dans le cadre des politiques contractuelles et notamment des

contrats de plan État-région (CPER) que les pays doivent trouver l'essentiel des soutiens financiers dont ils ont besoin. L'exercice contractuel, fondé sur des cofinancements multipartites, est le moyen pertinent d'assurer la coordination inter-institutionnelle recherchée ainsi que la cohérence de l'action publique : celle de l'État, des collectivités régionales, départementales mais aussi des communes et de leurs groupements (communautés, SIVOM) voire des agences publiques (Ademe, agences de l'eau...) qui, sur certaines politiques, s'engagent également dans les contrats. Dans les régions éligibles aux programmes européens, ce sont également les fonds « structurels » qui peuvent venir abonder les stratégies territoriales développées par les pays (objectif 2, programme LEADER). La dynamique des pays vise au meilleur emploi des crédits publics par leur mobilisation prioritaire au service d'un projet territorial, ce que sous-tend la formule consacrée : « Passer d'une logique de guichets à une logique de projet ».

Un concept moderne appuyé sur trente ans d'expérience...

À l'occasion des débats parlementaires de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (avril 1999), un sondage IFOP réalisé à la demande du Sénat indiquait que 70 % des Français considèrent qu'« il faut recréer des pays, c'est-à-dire regrouper entre eux des territoires historiques ayant toujours une cohésion sociale, économique ou culturelle ». Pourquoi un tel plébis-

Intercommunalités et fiscalité propre (au 1^{er} janvier 2002)



cite ? Vraisemblablement parce que peu de concepts de la politique d'aménagement et de développement du territoire, longtemps constituée de « zones » abstraits, ne visent une telle adéquation avec les fondements de notre géographie humaine, à savoir ses bassins de vie, sa trame de pôles urbains, de taille variable, qui bien souvent dessinent les tracés des pays en leur donnant leur patronyme.

Une des raisons du succès de la politique des pays tient par ailleurs à une mutation majeure de la gestion publique locale décentralisée : l'impératif de coopération intercommunale qui s'exprime à plusieurs échelles.

.... et sur l'essor de l'intercommunalité

Spécifiquement marquée par son « bocage » de 36 600 communes, au format et aux capacités budgétaires souvent très modestes, la société française a été tenue de s'engager de longue date sur la voie de l'intercommunalité : on peut identifier depuis la fin du XIX^e siècle *trois générations successives* de structures intercommunales.

Les trois générations de l'intercommunalité : les premiers syndicats intercommunaux, nés en 1884, ont peu à peu permis d'assurer les services publics locaux élémentaires, de mettre en place les réseaux techniques qu'exigeait la modernisation du territoire (électrification, collecte des ordures ménagères, assainissement, transports...). Une intercommunalité de « deuxième génération » est apparue après-guerre, de vocation plus généraliste, avec les syndicats à vocation multiple (SIVOM) et les districts en 1959. La « troisième génération » de l'intercommunalité, enfin, est née en 1966. D'abord limitée à des communautés urbaines dans quelques métropoles françaises, cette forme moderne d'intercommunalité « communautaire » a été généralisée à l'ensemble du territoire national par la loi du 6 février 1992 (création des communautés de communes et des communautés de villes) et la loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de l'intercommunalité (création des communautés d'agglomération).

Organisées autour de transferts de compétences importants et d'une fiscalité propre, les formules actuelles d'intercommunalité « communautaire » couvrent d'ores et déjà plus des deux tiers du territoire français. Plus de 2175 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'une taille moyenne de 12 communes (mais avec une grande diversité de situations), coiffent ainsi les communes afin d'exercer en leur nom, à une échelle plus pertinente, des compétences d'aménagement de l'espace, de développement économique, de gestion d'équipements lourds...

Vingt-cinq ans après le fameux rapport *Vivre ensemble* d'Olivier Guichard, ancien délégué puis ministre de l'Aménagement du territoire, qui prônait déjà cette recomposition, le territoire français

se dote enfin, dans un cadre rationalisé et moins concurrentiel, des communautés locales de base nécessaires à la concrétisation de la décentralisation et à un exercice plus efficace des compétences transférées.

Dans un souci de simplification, la loi du 12 juillet 1999 programme la disparition progressive des districts et des communautés de villes et organise l'intercommunalité autour de trois formules : la communauté de communes, la communauté d'agglomération pour des ensembles de plus de 50 000 habitants (avec une ville centre de plus de 15 000 habitants) et enfin la communauté urbaine désormais réservée aux métropoles de plus de 500 000 habitants.

L'intercommunalité de contractualisation

En parallèle des regroupements intercommunaux de gestion, de multiples expériences de développement local et de contractualisation « territorialisée » ont stimulé l'innovation locale, incitant les territoires à s'organiser : création des premiers parcs naturels régionaux à la fin des années 1960, plans d'aménagements ruraux des années 1970, premiers « contrats de pays » dans les années 1975-78, chartes intercommunales des années 1982-83, programmes européens de développement rural (initiative LEADER)... contrats d'initiative régionale (contrats de territoires, contrats de ruralité, contrats globaux de développement...). Plus ou moins bien articulés avec la montée en puissance des EPCI à fis-

calité propre, ces différents programmes ou dispositifs contractuels ont offert un vaste matériau d'expérimentations appuyées sur la prise en compte des spécificités territoriales.

La reconnaissance juridique des pays

1995 : la LOADT, une première consécration de portée expérimentale

C'est avec la ferme volonté de reconnaître la diversité de nos territoires que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 est venue consacrer juridiquement la notion de pays. Votée trois ans après la loi fondatrice des communautés de communes, cette loi se donnait pour objectif d'accentuer, à des échelles d'action plus larges que le cadre cantonal privilégié par l'intercommunalité (en milieu rural notamment), la fédération souple de communes, de groupements de communes et d'acteurs socioprofessionnels ou associatifs autour d'une « communauté d'intérêts économiques et sociaux » et d'un « projet commun de développement ».

Là encore, la voie de l'expérimentation fut dans un premier temps privilégiée pour observer les modes d'organisation les plus appropriés et laisser une large liberté aux initiatives locales. Loi d'orientation, le texte de 1995 présentait les faiblesses de ses avantages : son imprécision sur l'organisation juridique des pays, sur le mode de financement retenu pour

leurs projets, sur leur articulation avec les communautés de communes, sur les modalités concrètes d'association des milieux socioprofessionnels et associatifs... Dans le prolongement de la loi, une expérimentation fut ainsi lancée au niveau national à travers le soutien sélectif, à partir d'un appel à projets, de 42 démarches de « pays tests ». En parallèle de cette initiative nationale, un certain nombre de démarches de pays devaient faire l'objet d'une « constatation » par les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), en vertu de la procédure fixée alors par la loi. Enfin, à l'initiative de quelques collectivités régionales, des dispositifs contractuels spécifiques furent alors créés soit *ex nihilo* soit par adaptation de procédures antérieures (Centre, Poitou-Charentes, Picardie, Bretagne...) afin d'offrir des opportunités de financement à ces nouvelles entités. Entre 1995 et 1998, un peu plus d'une centaine de pays, de taille variable, purent ainsi bénéficier d'une reconnaissance administrative et, pour certains d'entre eux, d'un premier soutien contractuel. C'est sur le fondement des « bonnes pratiques » observées sur le terrain que de nouvelles orientations purent être données à la politique des pays à l'occasion de l'adoption en 1999 de la LOADDT révisant la loi du 4 février 1995.

1998 : de nouvelles orientations gouvernementales

Réactivé à partir de 1998 par l'annonce des nouvelles orientations gouvernementales, par le lancement des appels à projets de la DATAR et les appuis crois-

sants des conseils régionaux et généraux, l'engagement des collectivités locales dans des démarches de préfiguration de pays s'est largement démultiplié en l'espace de quelques années. De fait, les premiers mois de mise en œuvre effective de la nouvelle loi ont permis de traduire ce succès par de nombreuses reconnaissances de périmètres d'étude dans les régions au sein desquelles se sont tenues des *conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire* (CRADT) consacrées à ce sujet.

La comparaison des lois

Comme le montre le tableau comparatif des lois de 1995 et 1999 (voir annexe), la nouvelle loi a introduit des modifications substantielles dans la procédure de constitution des pays en l'organisant en deux phases distinctes d'une part (périmètre d'étude, périmètre définitif) mais également en hissant au niveau régional la charge de la reconnaissance administrative des périmètres. La notion de périmètre d'étude traduit clairement le caractère évolutif des pays et la nécessité de préciser leurs contours exacts de manière pragmatique, au vu de l'avancement des réflexions préliminaires, des études conduites et du contenu des projets proposés. Afin d'éviter les découpages a priori imposés « par le haut », le nouveau texte législatif précise que l'initiative d'un périmètre d'étude relève de communes ou de groupements, c'est-à-dire d'un ensemble de collectivités qui doivent délibérer en ce sens et, par ailleurs (selon le décret), informer l'ensemble des communes concernées par le périmètre proposé. Éminemment démocratique, ce processus de proposition « ascendant » doit néanmoins être soumis

Les prérogatives de la CRADT

Coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional, la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire devient une instance majeure dans les politiques d'aménagement du territoire. Constituée à l'origine de représentants des différents niveaux de collectivités (région, département, communes, groupements) et des services de l'État (préfets, recteur, trésorier-payeur général), sa composition est désormais élargie par la loi de 1999 aux représentants de la vie socio-économique et associative. Consultée sur les schémas de services collectifs, les programmes européens, les contrats de plan État-région... elle accède même au rang d'instance « décisionnelle » dans le cadre de la politique des pays puisqu'aucun périmètre ne peut être reconnu sans son avis conforme, c'est-à-dire un avis favorable ou réputé favorable (au-delà de trois mois). Chargé d'instruire la procédure, de coordonner le recueil des différents avis puis de publier les périmètres par arrêté, le préfet de région par conséquent prend en compte les avis de la conférence.

à des avis préalables avant d'être administrative-ment reconnu. Sur ce point, les discussions et amendements parlementaires ont contribué à allonger la procédure en exigeant de nombreux avis préalables. Doivent être ainsi consultés, lors de l'examen tant du périmètre d'étude que du périmètre définitif, le conseil général, le conseil régional, le préfet de département, la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et enfin la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT). Ces multiples avis ont conduit à définir l'autorité prévalente en cas de désaccord, à savoir la CRADT chargée de donner un avis conforme.

Cette disposition traduit la volonté du législateur de consacrer le niveau régional comme cadre de cohérence de la mise en œuvre de la politique des pays ; une procédure de coordination interrégionale permettant de traiter les cas de pays chevauchant plusieurs régions. Sans exclure les départements du dispositif, la loi établit néanmoins un lien privilégié avec l'échelle régionale où sont exercées tant au sein des collectivités décentralisées que des services de l'État les responsabilités majeures des politiques d'aménagement du territoire.

Soumise à un parallélisme des formes, toute évolution de périmètre demandée par les collectivités locales doit suivre une procédure identique. Il en est de même de la validation du périmètre définitif qui doit s'opérer au terme de l'élaboration de la charte puis de son approbation. À cette fin, les communes et groupements inscrits dans le périmètre d'étude devront avoir préalablement constitué un conseil de développement en vue, comme l'exige la loi, de l'associer aux travaux d'élaboration de la charte. C'est par conséquent de concert qu'élus locaux et représentants de la société civile doivent conduire les travaux de diagnostic du territoire, de réflexion sur la stratégie à conduire, d'identification des actions à entreprendre. *In fine*, il revient aux communes, ou à leurs groupements lorsqu'ils disposent des compétences requises, d'approuver la charte puis d'engager la négociation avec l'État et la région en vue du contrat. Pilotée par les collectivités, de l'initiative jusqu'au contrat, la démarche de pays est néanmoins très ouverte sur d'autres composantes de la vie locale. Elle articule ainsi les formes traditionnelles de la démocratie représentative – les collectivités demeurant décisionnaires en dernier ressort – avec des formes plus inédites de démocratie participative.

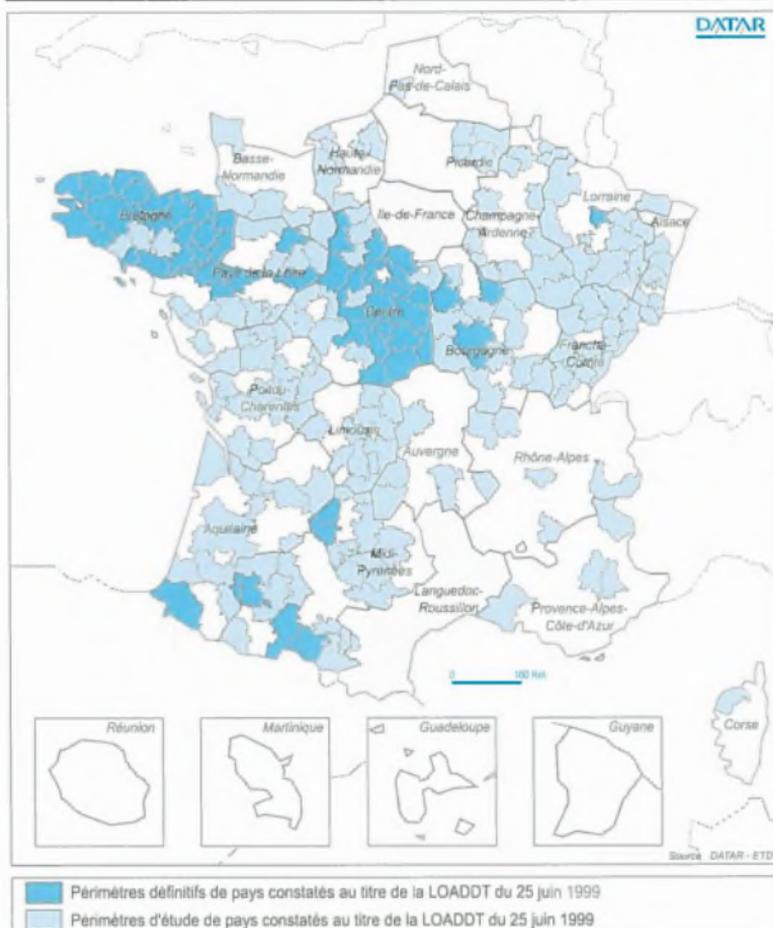
L'état des lieux

Une couverture régionale hétérogène

Comme le montrent les cartes, certaines régions telles que la Bretagne, la Franche-Comté, Midi-Pyrénées, dans une moindre mesure la Bourgogne, la Haute-Normandie, les Pays de Loire, la Lorraine... présentent un taux important de couverture de leur territoire par des démarches de pays. Ces régions rejoignent ainsi d'autres régions « pionnières » (Centre, Poitou-Charentes...) au sein desquelles de nombreux pays avaient vu le jour au lendemain de la loi de 1995. En revanche, d'autres régions sont moins avancées tant en termes d'intercommunalité que de pays (Corse, Île-de-France...). Enfin, dans quelques régions, l'état d'avancement est plus inégal mais les premiers périmètres d'étude reconnus au cours de l'année 2001 devraient être rapidement rejoints par de nouvelles candidatures (Picardie, Rhône-Alpes...). C'est au total un ensemble de plus de 320 démarches, inscrites dans les nouvelles perspectives tracées par la loi de 1999, qui sont au printemps 2002 recensées au niveau national ; parmi lesquelles 230 disposent d'un périmètre administrativement reconnu (175 périmètres d'étude, 55 périmètres définitifs).

Même si les écarts interrégionaux tendent à se réduire, il reste que la coopération intercommunale, le partenariat collectivités/société civile, les pratiques participatives... bénéficient d'un enracinement plus ancien dans l'histoire, la sociologie et les mentalités de certaines régions ou micro régions. Dans l'Ouest, les traditions mutualistes,

Etat d'avancement des pays (au 1^{er} juin 2002)



les réseaux coopératifs agricoles, la densité associative, la forte interconnaissance des acteurs locaux... ont constitué un terreau favorable au développement de ces politiques. On pourrait également le dire de certaines régions de montagne (piémont pyrénéen, vallées alpines, jurassiennes ou vosgiennes) marquées de longue date par des solidarités locales intercommunales mais aussi socio-économiques.

Les pays : quel gabarit ?

Sur le fondement de ce premier échantillon national, les périmètres d'étude validés ou confirmés par les conférences régionales représentent des territoires d'une superficie moyenne de 1 300 km² ainsi que des ensembles de 90 à 100 communes et d'environ 80 000 habitants en moyenne. De fortes disparités peuvent néanmoins être constatées, à travers des écarts allant de 1 à 5 selon les indicateurs, qui ont trait:

- à la taille très variable des communes en France ;
- à des inégalités de densité démographique bien connues qui tiennent notamment au degré d'urbanisation du pays (400 000 habitants pour le pays de Rennes pour moins de 30 000 habitants dans nombre de pays à dominante rurale) ;
- à des contraintes d'accessibilité ou de relief ;
- à des choix locaux qui peuvent parfois privilégier la proximité sur l'argument de la masse critique démographique.

De fait, si certains départements ne comprennent que trois ou quatre pays, d'autres en disposent de sept ou huit (ce qui peut être considéré en général comme excessif au regard des pôles urbains et des bassins d'emploi).

Les pays dans la relation ville-campagne

De nombreuses études et les recensements récents ont mis en évidence l'ampleur nouvelle de l'interpénétration de la ville et de la campagne et des soli-

darités entre l'urbain et le rural qui, même si elles sont plus ou moins difficiles à traduire en termes de coopération effective, transcendent des territoires administratifs.

Une complémentarité à organiser

La coopération urbain-rural est manifestement plus aisée à mettre en œuvre dans certains territoires que dans d'autres. La morphologie même de la ville joue un rôle considérable selon la structure de sa banlieue. Celle-ci peut en effet faire office d'écran entre la ville et l'espace rural lorsqu'elle ceinture les centres urbains par des grands ensembles mono fonctionnels (cités des années 1960-70, zones d'activités commerciales, entrepôts logistiques...) devenus des repoussoirs avec le temps. *A contrario* les villes « ouvertes » sur leurs campagnes, sans discontinuité brutale du bâti, facilitent les rapprochements avec les milieux périurbains ou

ruraux. Ce phénomène se conjugue avec les effets de taille des agglomérations. La dimension « humaine » des villes moyennes ou des petites agglomérations facilite bien évidemment le tissage de relations avec les communes rurales situées dans leur aire d'influence. Ceci explique que dans certaines régions on puisse parler de « villes-pays » (G. Baudelle, J. Beauchard), ne formant plus qu'une seule réalité socio-économique, marquée par des flux quotidiens et croisés de déplacements. Le pôle urbain d'un pays n'est plus le simple débouché marchand des productions agricoles comme le montraient les théories géographiques académiques ; il est devenu son véritable carrefour en matière d'équipements collectifs, de services publics, d'offre d'emplois industriels et tertiaires. Les « nouvelles campagnes » alentour ont développé des fonctions résidentielles, récréatives qui se combinent avec les traditionnelles fonctions productives liées à l'exploitation agricole.

Une nouvelle réalité : la péri-urbanisation

Un « tiers espace » est peu à peu apparu avec le phénomène périurbain qui concerne aujourd'hui près de 10 millions d'habitants et qui connaît les taux de croissance démographique les plus élevés. Des campagnes « urbanisées » dessinent un nouveau modèle d'occupation de l'espace, dédensifié, marqué par de fortes aspirations vers l'habitat individuel et l'autonomie des personnes. Croissance des mobilités quotidiennes, « motorisation » des ménages (souvent deux véhicules par foyer), desserrement des activités industrielles et commerciales

vers les périphéries... accentuent ces phénomènes. Au sein des espaces encore qualifiés de « ruraux », le poids relatif de l'agriculture dans la population active s'amenuise. Ouvriers, artisans, commerçants... y sont désormais plus nombreux. De nouvelles populations, qualifiées de « néo-rurales », contribuent souvent au repeuplement d'espaces naguère en voie de désertification. Qu'ils soient d'origine citadine ou non, les « ruraux » ont désormais aligné leurs modes de vie sur ceux des villes. Au sein d'une société dominée par les activités tertiaires, nombre d'entre eux rejoignent quotidiennement une entreprise, un commerce ou un bureau situé au cœur ou en périphérie de la ville proche. Il en va de même pour les services qualifiés, pour les achats hebdomadaires ou pour les activités de loisirs. Des solidarités de fait s'établissent ainsi entre des espaces qui longtemps se tournaient le dos ou feignaient de ne pas voir leurs complémentarités. Ces évolutions sont traduites par la notion d'*aire urbaine* définie par l'INSEE.

Une aire urbaine inclut à la fois les pôles urbains, caractérisés par la continuité du bâti (l'agglomération physique), mais aussi les communes périurbaines, à l'habitat plus lâche, et les communes rurales situées dans l'attraction de ce pôle urbain. 45 millions de Français, soit 77% de la population métropolitaine, résident désormais dans ces espaces urbains ou sous influence urbaine (354 aires urbaines recensées en France).

De fait, c'est la dichotomie entre mondes urbain et rural qui perd sa signification au profit d'une symbiose nouvelle qui doit être prise en compte par les politiques d'aménagement et de développement du territoire et la redynamisation de la planification urbaine que porte la loi du 14 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain avec ses schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Cette communauté de destin ville-campagne se ressent particulièrement à l'occasion des crises qui peuvent affecter tout un bassin d'emploi : restructurations industrielles dans les bassins textiles ou miniers, crises agricoles affectant la filière agroalimentaire, inondations, fermetures de services publics (maternités...)... ces épreuves collectives sont souvent les déclencheurs d'une prise de conscience de ces solidarités. Nombre de démarches de « pays » ont d'ailleurs pris naissance à l'occasion de telles secousses. Dans d'autres cas, la mobilisation locale s'est opérée de manière progressive, sans besoin d'un événement fondateur. La cohérence d'un système productif irriguant les campagnes (Choletais, Roannais, Bressuirais), le maillage des services, les habitudes de dialogue entre élus prises dans le cadre de premières actions collectives... ont préparé la constitution du pays. Même si cela fait encore l'objet de débats sémantiques révélateurs, nombre de pays prennent le nom de leur ville centre (pays d'Alençon, pays de Brest, pays de Langres, pays de Cahors...) sans offusquer les communes rurales. Dans d'autres cas, le compromis passe encore par des patronymes soigneusement neutralisés afin de ne pas diffuser le sentiment que la ville « dévore » la campagne.

Le pays comme cadre de synthèse et de simplification

En tout état de cause, ces solidarités et interdépendances socio-économiques renforcées ont gagné en visibilité. Perçu d'une échelle régionale et nationale, a fortiori européenne, le « local » n'est plus enfermé dans un cadre communal ou cantonal. Son tissu productif, sa gamme de services et d'équipements structurants (lycées, hôpital, antenne consulaire, hypermarchés...), son potentiel touristique... sont identifiés à travers une grille de lecture plus large. L'INSEE s'est ainsi efforcé depuis plusieurs années de proposer de nouveaux cadres d'analyse notamment pour prendre en compte les mobilités domicile-travail (bassins d'emplois, aires urbaines) mais aussi les déplacements liés aux équipements, commerces ou services (aires de chalandise, bassins d'équipements collectifs). S'il est entendu que chaque fonction (emploi, écoles, santé...) déploie sa propre cartographie, de nombreux recoupements peuvent être constatés et offrir une possibilité de synthèse.

Sans être exclusive, la constitution des pays doit permettre d'offrir une appréhension globale des enjeux d'un territoire, susciter des démarches plus transversales d'intervention fondées sur une quête de synergies et de cohérences. La « pertinence » de la délimitation d'un pays se situe par conséquent dans l'intensité des enjeux et sujets qui lient entre elles les collectivités qui le constituent mais aussi dans leur capacité commune à définir des réponses appropriées et à maîtriser leur destin. À ce titre, il est manifeste que certains projets de pays, motivés par

Les pays ont vocation à offrir un cadre de synthèse général porteur de simplification des multiples zonages sectoriels, tant d'étude que d'intervention, qui ont, par sédimentations successives, induit un brouillage considérable pour l'action publique et l'organisation des acteurs locaux.

des considérations essentiellement politiciennes ou par des réactions défensives à l'égard d'une agglomération voisine, ne présentent pas la cohésion interne recherchée par la loi. L'absence d'interactions, de flux ou d'échanges entre les différentes composantes de ces projets (périmètres d'étude) ne tardera pas à être ressentie. La non-conformité avec les pratiques réelles des habitants ou des acteurs économiques, la difficulté à élaborer des projets fédérateurs révéleront leur caractère artificiel. De tels territoires, souvent appelés « pays d'aubaine », peineront à définir une stratégie de développement supra communale et à mobiliser largement la société civile ou les populations. Leur logique naturelle sera de compiler artificiellement des microprojets de dimension communale ou cantonale dans un inventaire à la Prévert du développement local. De tels pays seront au mieux ce que certains observateurs appellent des « terroirs-caisse », dont le seul ciment se réduira à une quête commune de subventions.

Menacée par de telles dérives, constatées notamment lors de la mise en œuvre de la loi de 1995, la politique des pays a été pour ces raisons réorientée en 1999 et assortie d'exigences nouvelles et de régulations plus fortes. Dès lors que l'orientation prise par le gouvernement était d'insérer les pays dans les dispositifs financiers des contrats de plan État-région, consacrant ainsi le mot d'ordre « un territoire + une stratégie + un projet = un contrat », le législateur a souhaité s'assurer de la qualité des démarches entreprises. Estimée excessivement contraignante par certains, la procédure de constitution des pays est désormais scandée par plusieurs étapes bien distinctes, articulées autour de deux principes majeurs :

- l'existence d'une charte approuvée est le préalable indispensable à la reconnaissance définitive d'un pays ;

- l'association à la démarche des acteurs socioprofessionnels et associatifs, réunis dans un conseil de développement, est désormais une nécessité.

Pays et agglomérations : les modes de l'articulation

Cadres privilégiés de la coopération entre milieux urbains et ruraux, auxquels il faut ajouter les espaces « périurbains », les pays doivent désormais penser leur articulation avec les agglomérations les plus importantes du territoire, notamment celles de plus de 50 000 habitants pour lesquelles les deux lois de 1999 sur l'aménagement du territoire (25 juin) et l'intercommunalité (12 juillet) prévoient un dispositif contractuel spécifique ainsi qu'une nouvelle formule d'intercommunalité très intégrée (communauté d'agglomération). Certains observateurs ont pu s'émouvoir de la coexistence des deux dispositifs tendant à séparer, voire à opposer, agglomérations et pays. La LOADDT prévoit cependant une possibilité d'articulation des deux types de contrats : « lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées ».

Le pays a ainsi vocation à former un cadre de travail commun entre une communauté d'agglomération (ou une communauté urbaine) et les communautés de communes périurbaines ou rurales situées dans son aire d'attraction. Cette formule permet de compléter, à travers une instance souple

de coopération inter EPCI, le regroupement inter-communal effectué au sein du pôle urbain. Elle est donc spécifiquement opportune lorsque la communauté d'agglomération ne se déploie que sur un périmètre limité, bien en-deçà de celui de l'aire urbaine.

Cette option a également pour intérêt d'éviter la constitution de pays « périurbains » à caractère défensif. Elle est néanmoins plus aisée à mettre en œuvre :

- au sein d'aires urbaines de petite taille ou de rang intermédiaire (les grandes métropoles françaises ne sont pas concernées) ;
- lorsque les territoires voisins de l'agglomération sont déjà organisés en communautés de communes et disposent de capacités techniques de négociation.

Dans certaines situations, la mise en place d'un pays est utilisée comme préliminaire à la réflexion sur la constitution des structures intercommunales (Saint-Malo, Nîmes, Perpignan, Arles, Caen...). Au total, plus de 60 démarches, d'avancement très inégal, visant à l'emboîtement d'une agglomération dans un pays ont pu être recensées en avril 2002. Très souvent, c'est à l'échelle du pays que les acteurs locaux entendent élaborer le schéma de cohérence territoriale (SCOT) prévu par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain.

Dans les autres cas de figure, les pays tendent à se constituer en plusieurs « pétales » autour de l'agglomération centrale ce qui peut parfois poser des problèmes de cohérence interne de ces pays s'ils ne disposent pas de leur propre ville centre (pôle secondaire) et des difficultés d'ajustement de limi-

Si les communautés d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence ou du pays rochefortais couvrent à elles seules leurs « pays », il n'en va pas de même pour certaines agglomérations comme Alençon, Cherbourg, Rennes, Quimper, Brest, Saint-Brieuc, Vannes, Bayonne-Anglet-Biarritz, Chalon-sur-Saône, Castres-Mazamet, Belfort et Montbéliard, Roanne, Montluçon... qui se sont engagées dans une démarche de pays afin de disposer d'un cadre de « transaction » ou de « réciprocité territoriale » avec les territoires périphériques.

tes avec l'agglomération. Une vigilance particulière doit par conséquent être exercée :

- pour éviter la création de pays artificiels aux abords des agglomérations ;
- pour veiller à la coordination et la cohérence d'un projet d'agglomération et de la charte d'un pays adjacent situé de toute évidence dans son aire d'attraction.

L'organisation des pays

De toute évidence, l'introduction du concept de conseil de développement est l'une des innovations majeures de la loi du 25 juin 1999. Cadres de coopération interinstitutionnelle, le plus souvent « intercommunautaires » (fédération de plusieurs groupements), les pays sont également caractérisés par un partenariat public/privé approfondi qui doit trouver sa traduction à travers ce conseil associé à l'ensemble des travaux du pays (charte, évaluation).

La loi le précise : « Le conseil de développement s'organise librement ».

Le conseil de développement

La liberté : principe premier d'organisation

Même si les élus demeurent les pilotes incontestés de la démarche et les décideurs ultimes, responsables des arbitrages et des choix budgétaires, l'association obligatoire du conseil de développement traduit la spécificité des pays en tant que mode d'organisation territoriale. « Territoires de projet », cadres de mobilisation collective, ils ne sauraient se limiter aux collectivités publiques. Leur légitimité tout entière repose sur la qualité de la concertation et de l'ouverture qui préside à leurs travaux. La valeur ajoutée du pays est elle-même largement tributaire des nouvelles pratiques participatives qu'il est susceptible de consacrer. Pour autant, c'est l'esprit dans lequel doit être constitué et animé le conseil de développement qui doit l'emporter sur sa forme. Là où certains réclamaient davantage de précision sur ses statuts, sa composition... les textes (loi, décret) ont maintenu une large souplesse afin de laisser vivre les expériences locales et d'épouser au mieux la diversité des contextes.

Dans la mesure où il est créé par les communes et leurs groupements, sur proposition de ceux qui ont engagé la démarche de périmètre d'étude et après consultation des autres communes et groupements, sa composition peut être extrêmement variable, le décret ne fixant qu'une exigence d'équilibre général entre les différentes catégories d'acteurs représentés.

Certains conseils de développement constitués à ce jour comportent 30 membres (Thiérache) là où d'autres en réunissent plus de 120.

La présence et le rôle des élus

Une liberté supplémentaire laissée par les textes tient à la présence ou non d'élus au sein du conseil de développement. En l'absence d'interdiction explicite du législateur, il a été précisé par le Gouvernement que le conseil pouvait comprendre un collègue d'élus dès lors que celui-ci ne déséquilibre pas sa composition générale et n'exerce pas une place prépondérante susceptible de dénaturer son rôle. La pratique, là encore, révèle des situations et des choix contrastés. Alors que certains pays optent pour une séparation nette entre lieu de regroupement des collectivités (syndicat mixte par exemple) et conseil de développement, de nombreux pays font un choix inverse en érigeant le conseil de développement en lieu d'interface entre société civile et élus.

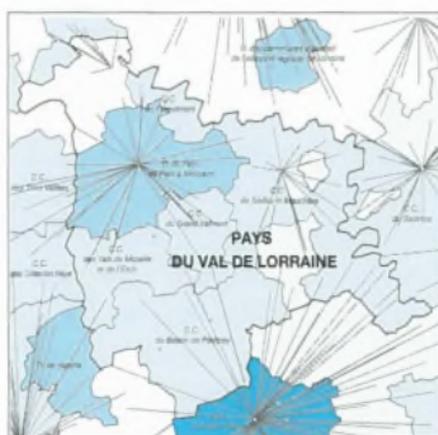
Sorte de prototype ayant inspiré les concepteurs de la LOADDT, le conseil de développement du Pays basque, créé dès 1994, se situe dans cette catégorie (voir en annexe). Les collectivités rassemblées au sein d'un conseil des élus délèguent en outre 15 représentants au sein du conseil de développement où siègent également plusieurs dizaines de représentants des activités économiques, sociales, éducatives, culturelles...



D'autres expériences locales

D'autres expériences locales, bien antérieures à la loi de 1999, confirment l'intérêt d'un cadre de travail commun entre élus et non-élus. Des comités d'expansion locaux comme dans le pays segréen (autour de Segré ; Maine-et-Loire) ou dans le Mortainais (sud-Manche), des comités ou associations de développement comme dans le Val de Lorraine (Pont-à-Mousson et Pompey, Meurthe-

et-Moselle) ou la Puisaye (Yonne) ont préfiguré cette instance de concertation. De même, ce sont les comités de bassins d'emploi, créés à partir de 1982, qui dans près d'une centaine de territoires assurent le rapprochement entre élus locaux, chefs d'entreprise et syndicats de salariés (pays d'Auray, pays de Rennes, Comminges, pays de Vierzon, pays de Chateaubriant...). De composition moins exhaustive que celle d'un conseil de développement, ces organismes de concertation ont naturellement vocation à servir de support, par adaptation des missions et des collèges de membres, à sa constitution (pays de Rennes, pays du Comminges). L'enquête conduite durant l'été 2000 par le comité de liaison des comités de bassin d'emploi (CLCBE) auprès de son réseau traduit d'ailleurs ce mouvement de réajustement des structures de concertation, de toute évidence préférable à leur empilement (50 comités de bassin d'emploi engagés dans la mise en place du conseil de développement).



La mobilisation des chambres consulaires : en février 2001, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) a réalisé une enquête auprès du réseau des CCI qui recense 268 démarches de type « pays » engagées au sein desquelles 91% des chambres de commerce se déclarent associées. Dans 60% des cas, leur participation s'opère dans le cadre d'une coopération interconsulaire soit entre plusieurs CCI soit aux côtés des chambres de métiers et/ou d'agriculture. Marqué par une assez large hétérogénéité, cet engagement peut aller d'une simple association consultative aux travaux du pays jusqu'à une implication beaucoup plus étroite dans le « portage » initial de la démarche (CCI de Chalon/Saône ou de Narbonne), dans la mobilisation d'outils d'étude, de moyens humains voire financiers des CCI et la mise en œuvre de certains programmes opérationnels pour le compte du pays (ORAC, plates-formes d'initiatives locales...).

Associer des acteurs locaux impliqués

La latitude laissée aux acteurs locaux pour procéder à la composition des conseils permet de « coller » étroitement aux réalités du terrain et d'intégrer les institutions ou personnalités les plus motrices d'un territoire. De nombreux pays souhaitent à cet égard s'affranchir des modes de représentation « institutionnels » pour privilégier l'association d'acteurs impliqués au sein du territoire et disposés à s'investir dans la réflexion collective voire dans l'élaboration de projets concrets. Cette attente impose à certains organismes de se réorganiser en conséquence afin de déléguer des représentants actifs, connaisseurs du terrain et disponibles. C'est notamment le cas des *chambres consulaires*.

Dans de très nombreux cas de figure, il importe de le souligner, les chambres consulaires ont engagé d'importants efforts de réagencement interne afin de prendre en compte ces nouveaux territoires.

Une enquête conduite par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industries (ACFCI) auprès de son réseau témoigne, par exemple, de cette réorganisation. « Dès lors que les CCI s'engagent dans les pays, elles sont amenées à réfléchir

sur leur organisation interne. En effet, les chambres sont organisées, pour la plupart, de manière sectorielle dans le cadre du soutien aux entreprises. Or, l'émergence de stratégies de déve-

loppement transversal des territoires les interpelle aujourd'hui sur la nécessité d'adapter leurs services à ces nouvelles approches (...) Certaines CCI mettent en place une direction spécifique au développement des territoires, d'autres créent des antennes au sein des espaces de projet ou notamment un tandem élu-technicien comme interlocuteur privilégié de chaque pays (...) La mise en place des pays est l'occasion pour de nombreuses CCI de réfléchir à une nouvelle politique de proximité vis-à-vis des entreprises et de réorganiser leurs services à partir d'une entrée territoriale».

Partenariat et confiance mutuelle

Le choix des membres du conseil repose sur un principe de confiance mutuelle et de partenariat, nécessaires à la coélaboration d'une stratégie et de projets communs. Il serait en effet préjudiciable que le conseil de développement s'érige en contre-pouvoir contestataire. Outre les rapports entre élus et société civile, entre acteurs publics et privés, le conseil de développement doit faciliter l'interconnaissance et la compréhension mutuelle entre représentants d'activités diverses. Il peut ainsi devenir une instance de régulation de certains conflits d'usage (par exemple entre professionnels du tourisme et exploitants agricoles, entre associations environnementales et fédérations de chasse...), un cadre de dialogue social territorialisé (entre représentants patronaux et syndicats de salariés), un lieu d'intermédiation pour nouer des partenariats (entre entreprises et établissements éducatifs par exemple). Au-delà de ces fonctions d'échanges, le conseil doit

faciliter le développement d'actions communes, transversales, combinant les initiatives sectorielles au sein d'une démarche intégrée. Nombre d'acteurs locaux témoignent ainsi de la valeur ajoutée que porte le travail de diagnostic partagé et de mise en lien d'acteurs qui s'ignoraient jusque-là. Exemple récurrent : des chefs d'entreprise viendront expliquer que leurs difficultés de recrutement tiennent à l'exiguïté du marché de l'emploi local pour les cadres (enjeu du double emploi des ménages), à l'inadéquation des formations dispensées localement, mais aussi à d'autres considérations telles que l'absence de logements adaptés pour de jeunes ménages, la carence de l'offre culturelle, la faiblesse des services aux entreprises.

Le choix stratégique des membres

Pour constituer un conseil de développement reconnu et représentatif qui ne soit ni une chambre d'enregistrement docile ni une simple tribune de revendications, mais un outil constructif de veille, d'information mutuelle et de production d'idées, le choix de ses composantes est par conséquent éminemment stratégique. Dans certains territoires, un large débat est engagé préalablement à sa constitution. Réunis par grandes familles d'activités, les différents organismes ou personnalités intéressés sont invités à proposer eux-mêmes, le cas échéant après un vote, leurs représentants au sein du conseil (pays mellois, pays du Cotentin). Cette solution est notamment adaptée à la représentation de la vie associative, souvent très dense au sein d'un territoire de la taille d'un pays (plusieurs centaines d'as-

sociations en général). Au-delà de cette désignation, les représentants du secteur concerné peuvent prévoir des modes de restitution des travaux du conseil de développement auprès de leurs mandants, ou préparer avec eux leurs propres contributions dans le cadre de commissions de travail thématiques élargies. Dans de nombreux cas, l'émergence du pays et la création du conseil stimulent même la confédération de différents secteurs d'activités à l'échelle du territoire (association des agriculteurs du pays, fédération des associations culturelles ou sportives, réseau des offices de tourisme, clubs d'entrepreneurs...).

Les missions du conseil de développement

Une fois constitué (après accord de l'ensemble des communes ou groupements), le conseil de développement doit pouvoir définir ses modalités de travail avec les instances politiques du pays. Les missions les plus traditionnelles exercées sont ainsi :

- travaux en commissions thématiques ;
- pouvoir d'autosaisine et de propositions ;
- contributions au diagnostic territorial et amendement de la charte ;
- suggestion d'actions concrètes ;
- évaluation des actions conduites ;
- appels à projets auprès des porteurs d'initiatives locales...

Le conseil de développement peut en pratique demeurer une instance dénuée de personnalité juridique largement informelle, mais il se voit confier, dans certains cas de figure, des missions plus importantes d'ingénierie et d'animation globale de

la démarche de pays. Ce rôle lui impose alors de se doter d'un statut associatif pour pouvoir recruter des chargés de mission, ou alors d'être adossé à un autre organisme qui mettra des personnels à sa disposition (chambre consulaire ou comité de bassin d'emploi par exemple). Le conseil de développement du Pays basque évoqué plus haut a par exemple été, grâce à une équipe d'animation de haut niveau, l'artisan du schéma de développement du Pays basque (équivalent de la charte).

La charte de pays

Défini comme « territoire de projet », le pays ne prend son existence matérielle qu'à travers sa charte. Document stratégique de moyen et long terme (un horizon de dix ans), la charte est en quelque sorte son pacte originel, son fil conducteur. Elle doit notamment formaliser les priorités de développement communes des différents acteurs du pays mais aussi les engagements qu'ils prennent entre eux. Certains acteurs locaux parlent ainsi de l'esprit de « réciprocité territoriale » et de transaction dans lequel doit être entreprise sa rédaction.

Les éléments principaux de la charte

Constituée de trois types d'éléments principaux (diagnostic, axes stratégiques, documents cartographiques), la charte doit offrir une représentation spatiale mais également prospective d'un territoire, de ses diverses composantes, de leurs complémentarités et vocations respectives (bande côtière/zones

rétrolittorales, vallées et massifs, pôles urbains et campagnes sous influence, espaces résidentiels et lieux de production...). Le principe de réalité veut qu'elle s'appuie sur les tendances lourdes (démographiques, socio-économiques, processus d'urbanisation, écosystème...) qui le caractérisent mais sans pour autant se satisfaire d'un simple scénario au « fil de l'eau ». Elle doit en effet proposer des options et des priorités, viser parfois des inflexions voire une action volontariste sur des processus négatifs mais maîtrisables (ségrégation sociospatiale, fuite de services ou d'activités économiques, pressions foncières, déqualification de l'habitat, dégradation d'un patrimoine remarquable, appauvrissement des milieux naturels, pénuries de main d'œuvre qualifiée...). Dans certains cas, la charte visera à préserver dans la durée les atouts et le potentiel (touristique, économique, résidentiel...) du territoire ; atouts qui peuvent consacrer ses succès du jour mais s'avérer fragiles et réversibles en raison des cycles conjoncturels des secteurs productifs dominants, de l'évolution des standards touristiques (stations d'hiver, thermalisme), de la saturation des disponibilités foncières, des nouveaux besoins de services aux populations et aux entreprises. Même les pays de « cocagne », fiers de leur progression démographique et de leur faible taux de chômage actuels, dotés d'avantages comparatifs évidents, doivent regarder au-delà des moyennes statistiques comme a su le faire, par exemple, un territoire de vignoble réputé du Sud-Ouest qui, lors de son travail de diagnostic, a découvert l'ampleur des poches d'exclusion sociale que la rente viticole et la notoriété de ses grands millésimes tendaient à masquer (taux d'habitat insalubre, populations en dessous des seuils de pauvreté, éloignement des services

publics...). En conséquence, la charte doit permettre d'identifier les atouts et les forces d'un territoire mais aussi ses fragilités actuelles ou virtuelles. Elle doit non seulement énoncer un ensemble d'objectifs, d'axes stratégiques (le *que faire ?*) mais aussi déterminer les moyens mobilisés ou à mobiliser, les mesures prises ou à prendre pour les atteindre (le *comment faire ?*).

Charte et développement durable

Selon les orientations de la loi, la charte doit en outre s'inscrire dans une perspective de développement durable, en épousant les recommandations formulées lors du sommet de Rio, en 1992, à travers le concept d'« agendas 21 locaux ». L'objectif d'une charte est ainsi de combiner les enjeux économiques, sociaux et environnementaux d'un pays en proposant un projet transversal et intégré. Gestions de l'espace, réduction des nuisances, préservation de la qualité de l'eau et du paysage, lutte contre les exclusions et les diverses formes de précarité doivent ainsi être conjuguées avec les axes plus traditionnels de développement économique (création et accueil d'entreprises, organisation des services, promotion, restructuration du commerce et de l'artisanat, aménagements physiques, formation professionnelle, actions collectives de PME, valorisation touristique...).

Transparence et concertation : l'appropriation du projet par les acteurs

Outre ces enjeux de « contenu », la référence aux agendas 21 traduit un certain nombre d'enjeux de méthode qui visent à garantir l'appropriation du projet territorial par les acteurs locaux. Fruit d'une large concertation, devant si possible aller au-delà des seules composantes du conseil de développement, elle doit être élaborée dans la plus grande transparence et s'inspirer des besoins réels de la population. En l'occurrence, tout est à imaginer sur place afin de définir les lieux de médiation et les relais d'information les plus pertinents pour mettre un territoire en mouvement : états généraux de pays ouverts à tous, bulletins mensuels ou trimestriels, négociation d'une page dédiée dans la presse locale, enquête de besoins auprès des populations, large diffusion de la charte sous forme de plaquette synthétique, réunions d'informations dans les communes ou les bourgs centres, forums électroniques de discussions... Dans sa phase d'émergence, un pays pâtit d'un déficit de notoriété évident qui menace d'en faire un lieu d'initiés. Les enjeux abordés peuvent s'avérer complexes, techniques, parfois abscons pour le grand public. Il est par conséquent d'autant plus impératif de mettre sur pied un véritable dispositif de « décodage », en mobilisant le cas échéant le conseil de développement comme démultiplicateur d'information. La sensibilisation des maires et des conseillers municipaux constituera un autre enjeu fondamental de la démarche.

Une démarche collective

C'est par ailleurs le processus d'élaboration lui-même de la charte qui sera gage ou non de cette appropriation. De nombreuses expériences malencontreuses sont là pour témoigner des échecs de chartes conçues dans la précipitation, bâties à partir d'un diagnostic sommaire et rédigées intégralement par un prestataire extérieur (bureau conseil, universitaire, agence de développement départementale...). Pour être « durable » et inspirer l'action collective ou les politiques publiques de manière pérenne, la charte doit être le fruit d'un travail collectif, concrétisé par des phases distinctes d'enrichissement et un effort d'écriture à plusieurs mains. La « sous-traitance » externalisée à des consultants doit ainsi être sélective et s'inscrire davantage dans une logique d'assistance technique que dans une optique de livraison clef en main d'un produit « copié collé ». Ce constat conduit à préconiser la constitution au sein du pays d'un comité de rédaction de la charte, de composition pluraliste et appuyé sur un véritable dispositif d'ingénierie pluridisciplinaire disposant de capacités reconnues d'animation, d'analyse, de traitement de données (statistiques, cartographiques...) et de synthèse.

Ingénierie et développement local

L'accent mis par la DATAR sur l'ingénierie du développement local et l'importance des moyens financiers (FNADT) réservés à cet effet dans la génération 2000-2006 de contrats de plan État-région (CPER) correspondent à un fort besoin de compé-

tences techniques au sein des pays. Outre la rédaction initiale de la charte, un pays sera ultérieurement chargé de préparer l'étape de la contractualisation puis de coordonner la mise en œuvre du contrat. Il aura à animer la conduite de programmes opérationnels, à aider des collectivités ou des organismes privés à monter leurs dossiers, à exercer une veille territoriale et réglementaire... Dans de nombreux cas, le dynamisme du pays est freiné par le sous-dimensionnement de son équipe d'animation, ce qui fragilise ses capacités de communication, de pédagogie mais aussi d'innovation. La pratique a notamment montré les insuffisances du modèle de l'agent de développement local unique, en situation de premier poste, victime d'un fort isolement social. Risques d'inexécution des contrats, déficit d'initiatives, enfermement dans les procédures standardisées, dérive « gestionnaire » du pays... peuvent être les conséquences logiques de ce sous-dimensionnement. Il est par conséquent fondamental de bien proportionner le format de l'équipe d'animation avec l'ambition du pays et réunir des compétences complémentaires autour d'un véritable chef de projet expérimenté. Une équipe de 5 à 10 personnes, le cas échéant constituée par mise à disposition de personnels ou par mise en réseau d'agents déjà en place (communautés, chambres consulaires, comités de bassins d'emploi...), est en général un format minimal pour un pays en vitesse de croisière. L'expérience des parcs naturels régionaux, des Mous (maîtrises d'œuvre urbaines et sociales) dans les contrats de ville ou des agences d'urbanisme dans les agglomérations est là pour confirmer l'enjeu stratégique de cette ingénierie du développement et le supplément d'efficacité qu'elle peut offrir aux politiques territoriales.

L'approbation de la charte

À l'instar des parcs naturels régionaux, la validation administrative du périmètre définitif d'un pays et, par conséquent, sa naissance officielle seront suspendus à l'élaboration et à l'approbation préalables de sa charte par les communes ou les groupements délégués des compétences concernées. Moyennant quoi seuls les communes ou groupements de communes ayant approuvé la charte pourront être parties prenantes du pays et s'inscrire dans la démarche contractuelle, ce qui pourra se traduire dans certains cas par l'existence d'enclaves constituées de communes réfractaires au principe même du pays ou hostile à ses projets. Peu coercitifs, ces principes témoignent de l'impératif consensuel du pays et de la liberté d'action qu'il laisse aux échelons communaux et intercommunaux.

Le volontariat qui préside à l'adhésion des communes (ou groupements) peut ainsi interroger les capacités réelles du pays à opérer de véritables choix stratégiques et à rendre les arbitrages éventuellement nécessaires. Au demeurant, il aurait été difficilement imaginable de permettre à un pays, dénué de compétences administratives et de légitimité électorale directe, d'imposer ses vues à des collectivités élues. De fait, c'est de son efficacité persuasive et pédagogique qu'un pays est à même de retirer son influence. Sans exercer aucune tutelle, il ne pourra être qu'un lieu de transaction et de négociation entre communes ou groupements de communes placés sur un pied d'égalité.

La constitution des groupements de communes constituera dans ce contexte un élément de simplification de la prise de décision dans la mesure où ces derniers seront conduits à se substituer aux

communes lorsque celles-ci leur auront délégué les compétences requises. N'ayant pas voulu opérer cette substitution de manière automatique, le législateur a laissé en l'occurrence ouvertes plusieurs options qui dépendront *in fine* de la portée des compétences effectivement déléguées aux groupements. Ce n'est qu'au vu de ses statuts qu'il sera possible de déterminer si un groupement de communes est apte à représenter ses membres pour approuver la charte. Un débat doit pour ces raisons être engagé au niveau communal et intercommunal pour définir la solution adéquate et, le cas échéant, renforcer les compétences des groupements par adaptation statutaire afin de leur donner toute légitimité à s'engager au nom de leurs membres. Il demeure qu'un nombre réduit de décisionnaires facilite l'émergence du pays et l'avancement de ses travaux tant il va de soi que l'on travaille plus facilement à 8 ou 10 structures intercommunales qu'à

Vaste territoire de la taille d'un bassin d'emploi, souvent constitué de plus de 100 communes, le pays est par conséquent étroitement complémentaire de l'organisation intercommunale de proximité. Son bon fonctionnement est largement tributaire de la qualité et de la densité de son maillage intercommunal. Celui-ci facilitera la prise de décision mais il sera par ailleurs essentiel lors de la phase de mise en œuvre de la charte et du contrat ; les communautés disposant des compétences juridiques et des personnels techniques nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage des actions programmées. On ne s'étonnera donc pas que les régions les plus avancées en matière de pays soient en général les pionnières de l'intercommunalité à fiscalité propre (Bretagne, Poitou-Charentes...). Certes, des contre-exemples existent mais les difficultés rencontrées par les pays faiblement « intercommunalisés » lors de la mise en œuvre de leurs projets en font des ardents promoteurs des regroupements intercommunaux.

et de ce fait il s'est largement répandu au sein des politiques publiques.

Les avantages du contrat sont les suivants :

- il permet de « territorialiser » les politiques publiques en les adaptant à des contextes spécifiques ;
- il limite les « effets d'aubaine » que suscitent certaines aides automatiques ;
- il offre un cadre de négociation et de coordination entre plusieurs institutions ;
- il permet une certaine fongibilité des crédits d'intervention des administrations ;
- il incite les bénéficiaires ou acteurs cibles des soutiens publics à s'inscrire dans un cadre d'action collectif et une dynamique de projet.

De nombreux ministères ont mis en place, depuis de nombreuses années, des procédures contractuelles ou des opérations territorialisées. Contrats locaux de sécurité, contrats de ville, conventions de développement culturel, contrats territoriaux d'exploitation agricole (CTE), opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE), contrats de pôles touristiques, charte environnementale... sont des procédures qui, dans leurs registres d'intervention respectifs, reposent sur une mobilisation collective des acteurs locaux et des diagnostics territoriaux préalables.

Mettre en œuvre la charte

Perçu parfois comme un aboutissement, voire une récompense, le contrat de pays, signé dans le cadre des contrats de plan État-région, n'est en fait que le

moyen de traduire en termes opérationnels la mise en œuvre de la charte. Le contrat est notamment l'outil de coordination et le cadre de cohérence des multiples sources de financement et politiques d'intervention sectorielles relevant de l'État, des conseils généraux et régionaux, de l'Union européenne, d'agences ou établissements publics (agences de l'eau, caisse des dépôts et consignations...)... Plus dynamique que les procédures d'aides classiques (primes, zonages, critères d'éligibilité...), de plus en plus apparentées à des « guichets », le contrat facilite l'ajustement d'une offre « descendante » de soutiens publics à l'expression « ascendante » de priorités stratégiques et de besoins locaux. Il vise ainsi à substituer la logique de projet territorial à la logique sectorielle de compétences administratives éparpillées.

Par rapport à ces dispositifs aux contenus encore très sectoriels, les contrats de territoire (pays, agglomérations, parcs naturels régionaux) proposés par la loi du 25 juin 1999 et programmés dans le « volet territorial » de l'actuelle génération de CPER (2000-2006) visent à faciliter une certaine forme de globalisation et de simplification administrative. Portés par une stratégie de territoire unique, intersectorielle, ils sont en conséquence des leviers pour décloisonner les univers administratifs et activer des synergies entre divers types d'initiatives ou d'enjeux. Ainsi, le contrat peut et doit être le cadre de coordination de l'action quotidienne des cosignataires. Modalités d'intervention des services publics ou des administrations, polyvalence, délégation de compétences, enjeux de la carte sanitaire ou de la carte scolaire, mise à disposition d'une expertise, mise en réseau d'établisse-

ments, localisation des implantations futures... sont des « ingrédients » envisageables des contrats de territoires.

Décloisonner les univers administratifs

Outre ce meilleur ajustement des politiques publiques et des procédures sectorielles, le contrat a également pour but de mobiliser des moyens budgétaires non affectés a priori à certains types d'action. Pour l'État (les régions disposant de fonds équivalents), c'est notamment le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui doit pouvoir exercer à titre subsidiaire un effet levier sur des projets innovants ou transversaux ainsi que sur la consolidation du dispositif de management du projet de territoire (animation, ingénierie).

Les contrats de pays vont d'abord pouvoir mobiliser les crédits des *contrats de plan État-région*. Au-delà, les contrats de pays pourront trouver des financements complémentaires à travers :

- les documents uniques de programmation (DOCUP) de l'objectif 2 des fonds structurels européens qui comprennent également un « volet territorial » ;
- les programmes d'initiative communautaire tels que INTERREG et surtout LEADER+ (étroitement articulé avec les territoires de projet) ;
- d'autres crédits d'intervention (non contractualisés dans les CPER) des ministères ou des collectivités territoriales.

L'ambition du « volet territorial » des contrats de plan État-région (2000-2006)

Proposée en 1998 par Jacques Chérèque dans son rapport de propositions au Premier ministre visant à renouveler l'architecture des CPER, l'introduction au sein de ces derniers d'un « volet territorial » destiné à financer des contrats de territoires (pays, agglomérations et villes, parcs naturels régionaux) a été consacrée par le support législatif de la LOADDT et la signature des différents contrats de plan État-région entre janvier et juin 2000. Selon les orientations fixées par le Premier ministre, le volet territorial comprend, à une hauteur d'environ 25% des montants financiers totaux des CPER (plus de 300 milliards de francs), les différentes lignes budgétaires mobilisables dans les contrats de territoires. Ces dernières comprennent notamment les crédits spécifiques de l'État strictement réservés à l'accompagnement des démarches de pays et d'agglomérations, à savoir 4,3 milliards de francs du FNADT.

La portée pluriannuelle des contrats

En dernier lieu, le contrat a pour avantage d'engager ses signataires de manière pluriannuelle et, ce faisant, de réduire les incertitudes qui, bien souvent, pèsent sur les possibilités budgétaires des administrations. En formalisant ces engagements, un contrat de pays offre ainsi une lisibilité de moyen terme sur les soutiens publics attendus. Il permet d'organiser la programmation financière nécessaire à la mise en œuvre d'une charte. En retour, le caractère pluriannuel de l'exercice et l'importance des tâches de coordination que suppose la bonne exécution du contrat ont

conduit à imposer aux pays un certain nombre d'exigences en matière de structuration juridique. L'option associative, de droit privé, souvent fragile et exposée juridiquement à la « gestion de fait », a été jugée insuffisante pour supporter une telle charge. La loi propose à cet effet une palette de *solutions*.

Au-delà de leurs *spécificités*, ces différentes formules ont en commun d'organiser le pays à travers des entités soumises aux règles de la comptabilité publique et composées, à titre soit exclusif soit majoritaire, de personnes morales de droit public (voir en annexe).

Les choix effectués : utiliser la souplesse de l'offre législative

À ce jour, les choix opérés ou envisagés par les acteurs locaux témoignent de la pertinence de cette offre alternative du législateur dans la mesure où toutes les options disponibles sont expérimentées. Si une majorité de pays sont constitués, ou entendent se constituer, en syndicat mixte à l'instar du pays de Bourges, de la Bouriane (Lot), du pays de la Gâtine, de la Haute-Gironde... de nombreux projets de groupements d'intérêt public de développement local sont également à l'ordre du jour comme dans le centre-ouest Bretagne, le Val de Lorraine ou le pays d'Alençon. Enfin certains pays formés soit d'un seul groupement intercommunal à fiscalité propre de grande taille (Haute-Saintonge, pays de Loudun...) soit de plusieurs (pays de Vitré, Thiérache), entendent passer contrat directement par leur intermédiaire afin d'éviter la création de nouvelles structures.

Les différentes solutions juridiques :

- le syndicat mixte ;
- le groupement d'intérêt public de développement local ;
- la signature directe par un ou plusieurs groupements de communes à fiscalité propre (sous réserve qu'ils recouvrent l'intégralité du pays).

En résumé, l'organisme de droit public (ou la convention inter-communautaire) constitué pour signer le contrat forme l'instance décisionnelle du pays une fois la charte approuvée. Appuyée sur le conseil de développement avec lequel il lui revient d'organiser les articulations nécessaires et le partage des rôles, elle est son expression et sa représentation « politiques ». En toute hypothèse majoritaires, les collectivités (ou leurs groupements) peuvent néanmoins ouvrir le jeu aux autres partenaires du pays soit par extension des missions du conseil de développement - dans certains pays ce dernier est l'artisan de la charte et la force de proposition en matière d'actions - soit en utilisant les possibilités d'ouverture à la société civile du syndicat mixte (chambres consulaires) et, surtout, du groupement d'intérêt public au sein duquel peuvent siéger des organismes de droit privé (associations, entreprises).

Conclusion

Dotée désormais d'un solide soubassement législatif et contractuel, la constitution des pays ouvre de nouvelles perspectives aux initiatives de développement territorial en leur offrant un cadre de déploiement transversal et cohérent. Évolutifs, souples, participatifs, appuyés sur une intercommunalité qui se consolide chaque jour, les pays sont à ce titre susceptibles de métamorphoser l'action publique à travers une recherche active d'ancrage territorial et de partenariats opérationnels.

Dans les champs spécifiques du développement économique, de la gestion de l'espace, de l'organisation des services... les pays peuvent devenir ces « plates-formes de négociation et de projet », ces « cadres collectifs d'action » dont beaucoup d'observateurs regrettaient la trop faible structuration en France (Pierre Veltz, Bernard Bruhnes). À l'horizon 2006 ou 2010, 400 à 500 pays pourraient ainsi mailler le territoire national aux côtés des grandes métropoles. Au-delà de leur tracé « cadastral », ils doivent avoir pour objectif de conférer un surcroît d'efficacité et de lisibilité aux très nombreux outils ou procédures de développement, diffusés au sein des territoires depuis vingt ans, et qui interviennent dans des domaines aussi variés que :

- la création d'entreprises (boutiques de gestion, cigales, plates-formes d'initiatives locales...),
- le dialogue social territorialisé et les politiques d'emploi-formation ou d'insertion (comités de bas-

sins d'emploi, plans locaux d'insertion par l'économie, pactes territoriaux pour l'emploi...),

- la mutualisation des ressources humaines (groupements d'employeurs),

- la promotion touristique ou culturelle (pays d'accueil, pôles touristiques, pays d'art et d'histoire, pôles d'économie du patrimoine),

- les politiques de rénovation (OPAH, ORAC), les coopérations inter-entreprises (systèmes productifs localisés),

- la protection de l'environnement (tri sélectif, charte environnementale, contrats ruraux de l'eau, charte paysagère...),

- le développement des services collectifs, de caractère public (maisons de services publics) ou associatif (plates-formes de services, aides à domicile, transports souples à la demande...),

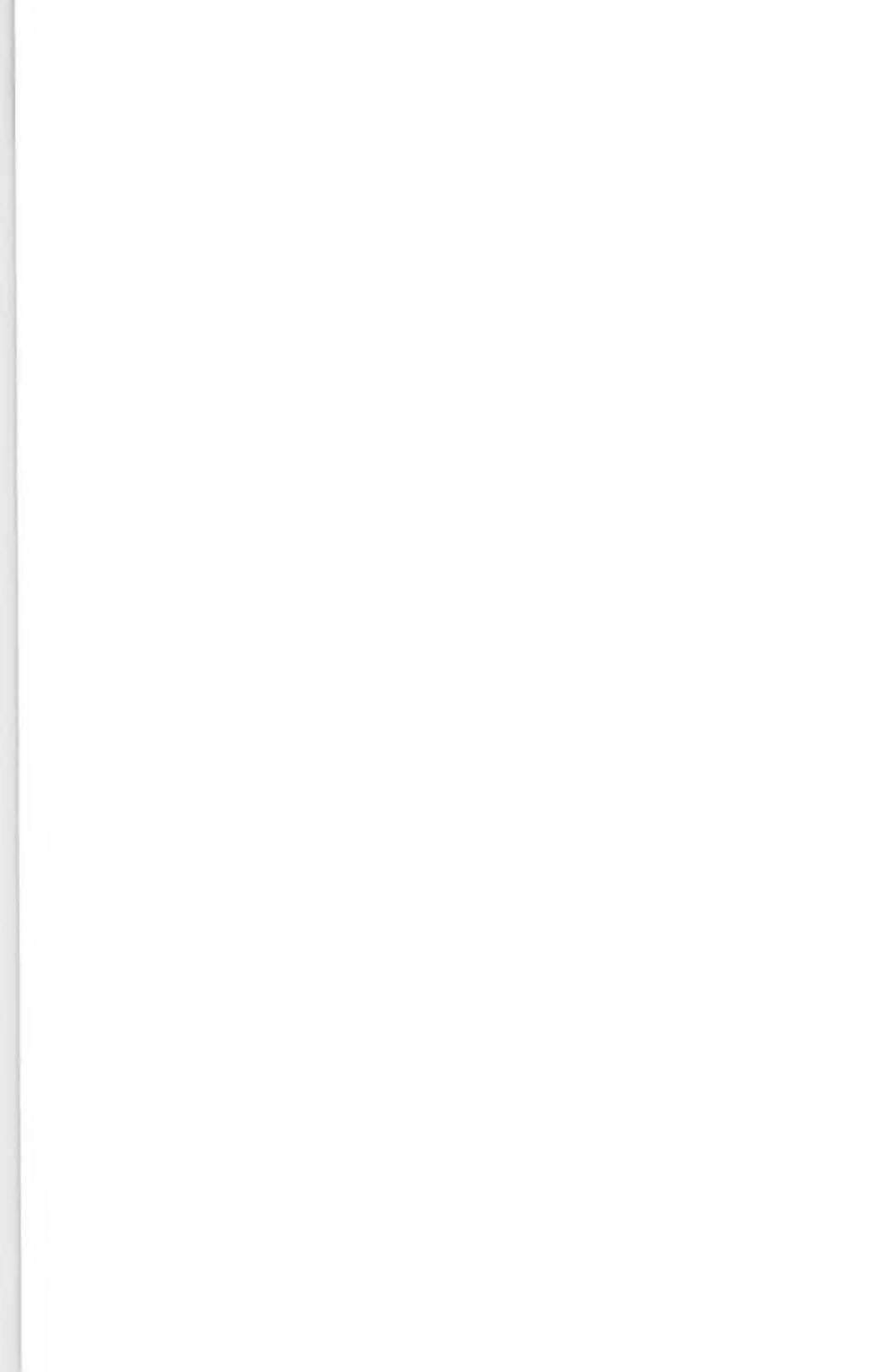
- l'appui à l'installation de jeunes agriculteurs ou la promotion d'une agriculture raisonnée (projets collectifs de contrats territoriaux d'exploitation)...

Au-delà de l'agencement dynamique de tous ces outils, l'échelle du bassin d'emploi et de services de plusieurs dizaines de milliers d'habitants que représente un pays doit faciliter une mutualisation forte des équipements collectifs en valorisant la mise en réseau, la complémentarité et les nouvelles possibilités offertes par les technologies d'information et de communication. On peut ainsi penser aux zones d'activités et pépinières, aux médiathèques et bibliothèques, aux conservatoires et écoles de musique, aux équipements sanitaires et pôles hospitaliers au sein d'un réseau de soins, aux offices de tourisme, aux PAIO et missions locales...

Enfin, une place très large doit être laissée à l'imagination collective pour expérimenter et innover en introduisant dans les contrats des actions nouvelles

ne correspondant pas nécessairement à des « standards » du développement local. La remontée « ascendante » des idées, la technique de l'appel à projets, le creuset que constitue le conseil de développement...doivent favoriser la promotion d'initiatives spécifiques aux côtés des outils plus « génériques ».

Reposant avant toute chose sur des dynamiques d'acteurs et des coopérations inter-institutionnelles, les pays ne seront que ce que ces derniers en feront. La latitude importante laissée par les textes, aussi heureuse soit-elle, aura pour contrepartie probable de faire cohabiter des démarches exemplaires en termes de participation, de projet stratégique, de programmes innovants à côté de démarches moins ambitieuses ou plus routinières. Dans certains territoires, un temps d'apprentissage sera nécessaire pour rattraper le retard pris par l'intercommunalité, pour développer des pratiques participatives, organiser la maîtrise d'ouvrage sur des projets complexes, développer les partenariats public/privé. La valorisation des bonnes pratiques, le renforcement de l'ingénierie de projet, les échanges directs entre territoires, l'appui des collectivités territoriales, des conseils économiques et sociaux régionaux, de l'État, le recours à l'évaluation... seront à cet égard la meilleure manière, sans doute plus que la directive ou l'empilement de circulaires, de préserver l'ambition et l'esprit de cette politique au long cours.



Annexes



Tableau comparatif des lois de 1995 et 1999

Dispositions législatives et réglementaires	LOADT du 4 février 1995 (sans décret d'application)	LOADDT du 25 juin 1999 (décret n° 2000-909 du 20/09/2000)
Définition géographique d'un pays	Un « espace caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale » Échelles de référence : plusieurs bassins de vie « assure, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural »	Un « espace caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ». Échelle de référence : bassin d'emploi. Cadre de solidarité entre ville et espace rural
Franchissement des limites administratives	Autorisé	Autorisé Une exigence : respect des limites des EPCI à fiscalité propre par le périmètre du pays (étude et définitif)
Initiative de création	Non précisé	À l'initiative de communes ou de groupements Information de l'ensemble des communes concernées
Procédure de validation des périmètres	Constaté par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)	Distinction d'un périmètre d'étude et d'un périmètre définitif après élaboration et approbation de la charte. Avis simples de la CDCI, du conseil général, du conseil régional, du préfet de département. Avis conforme de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT)
Définition du projet	Projet commun de développement avec les acteurs concernés	Élaboration d'une charte de développement durable Approbation par les communes (ou par leurs groupements disposant des compétences requises)

Modalités d'association des milieux socio-professionnels et associatifs	Non précisé	Constitution d'un conseil de développement par les communes et leurs groupements Organisation libre mais composition équilibrée Association à l'élaboration de la charte et aux actions d'évaluation Informé de l'état d'avancement des maîtrises d'ouvrage
Modalités de financement du pays	Non précisé	Contributions des membres + Contractualisation dans le cadre des contrats de plan État-région (volet territorial)
Rôle des collectivités territoriales (conseil général, conseil régional)	Non précisé	Associées à l'élaboration de la charte Consultées sur les périmètres Partenaires de la contractualisation
Rôle de l'État	Redéfinition éventuelle des arrondissements et réorganisation des services publics à l'échelle des pays	Le préfet de région coordonne l'instruction des dossiers et arrête les périmètres (étude et définitif) L'État est partenaire de la contractualisation L'État tient compte des pays pour l'organisation des services publics
Modalités d'articulation avec les parcs naturels régionaux	Non précisé	Recherche préalable d'harmonisation des périmètres En cas de chevauchement : signature d'une convention de clarification des missions respectives du pays et du parc naturel régional sur leurs parties communes (conditionne la reconnaissance de la dernière entité constituée). Charte du pays tenue d'être compatible avec la charte du parc naturel régional
Organisation juridique du pays	Non précisé	Liberté d'organisation durant la phase d'étude Plusieurs options pour signer un contrat : syndicat mixte, GIP de développement local, un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre couvrant l'ensemble du périmètre du pays

La constitution des pays : procédure selon la LOADDT (article 25, décret 2000-909)

Phase 1: détermination des périmètres d'études

Les communes et les groupements de communes préparent un dossier de candidature adressé au préfet de région

La région et le(s) départements formulent un avis simple sur les périmètres d'études (dossier transmis par le Préfet de région). Le préfet demande également l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)

La CRADT donne son avis sur le projet de périmètre. Si son avis est conforme, le périmètre d'étude est reconnu (arrêté du préfet de région)

Phase 2: Élaboration et validation du projet de pays (charte)

Le pays organise les modalités de la concertation et de la coopération locale.

Un conseil de développement est créé par les communes et groupements du périmètre d'étude

Le pays élabore sa charte de développement, en association avec le conseil de développement, le(s) département(s) et la région.

La charte comprend: un diagnostic / un document stratégique des supports cartographiques / des annexes (bilan des actions passées, modes d'organisation du pays, moyens d'ingénierie).

Phase 3: Validation de la charte et du périmètre définitif

Les communes ou les EPCI (si les compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique leur ont été transférées) approuvent par délibération la charte.

La région et le(s) département(s) expriment un avis simple sur la charte.

Le préfet demande l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)

La CRADT reconnaît (avis conforme) le périmètre définitif du pays (arrêté du préfet de région)

**Phase 4:
Constitution de la
structure et
contractualisation**

Création de la structure de pays : syndicat mixte ou GIP de développement local. Si tout le territoire est recouvert de communautés, ces dernières peuvent s'organiser sans obligation de structure nouvelle

Négociation et signature possible jusqu'en décembre 2003 du contrat de pays avec l'État, la région et les départements dans le cadre du volet territorial du contrat de plan État-région

Le conseil de développement

Création

Les communes et les groupements, à l'initiative de la reconnaissance du périmètre d'étude proposent une liste de personnes pour composer le conseil de développement.

Les autres communes et/ou groupements de communes inscrits dans le périmètre d'étude sont consultés sur la composition du conseil. Ils disposent d'un délai de deux mois pour exprimer leur éventuelle opposition.

Les communes et groupements à l'initiative de la reconnaissance du périmètre d'étude créent par délibération le conseil de développement.

Composition

Collège socioprofessionnel :

Exemples:

- CCI
- Chambres d'agriculture
- Chambres des métiers
- Clubs d'entreprises
- Comité d'expansion
- Unions patronales (MEDEF, CGPME)
- Syndicats de salariés
- Syndicats agricoles
- Union des hôteliers
- Fédération des commerçants
- Union des professions libérales
- Jeune chambre économique...

Collège des collectivités (facultatif) :

Exemples:

- Représentants des conseillers municipaux
- Maires
- Présidents des communautés
- Parlementaires
- Conseillers généraux
- Conseillers régionaux...

Collège associatif :*Exemples:*

- Associations sportives
- Fédérations des œuvres laïques
- CAUE
- Associations de protection de l'environnement
- Fédérations de chasse
- Associations culturelles
- ADMR

Collège des administrations, services ou organismes publics (facultatif) :*Exemples:*

- OPHLM
- CNAM
- CAF
- Lycées professionnels
- IUT ou Universités
- Hôpitaux
- Poste
- ANPE

Les caractéristiques comparées du syndicat mixte et du GIP de développement local (source Mairie-Conseils)

	Syndicat mixte	GIP de développement local
Composition	<ul style="list-style-type: none"> • Communes et EPCI si syndicat mixte « fermé » • Communes, autres collectivités et EPCI si syndicat mixte « ouvert » • Idem + établissements publics si syndicat mixte « ouvert élargi » <p><i>À noter</i> : ne peuvent y adhérer les personnes morales de droit privé et l'État.</p>	Se compose des communes et EPCI. Peuvent y adhérer en outre d'autres personnes de droit public (établissement public, collectivités territoriales) et des personnes de droit privé (Association loi 1901, GIE, société commerciale, ...).
Répartition des sièges	<ul style="list-style-type: none"> • Syndicat mixte « fermé » : 2 délégués par membre sauf statuts contraires • Syndicat mixte « ouvert » créé après mars 2001 : sièges proportionnels à la contribution, mais à partir du 1^{er} janvier 2002, le nombre de siège détenu par chaque collectivité ou établissement public ne pourra excéder la majorité absolue. 	Majorité obligatoire de voix des personnes morales de droit public.
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences à la carte possibles. • Évolutives par modification des statuts. 	Elles sont limitées par la loi à l'exercice des activités d'étude, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en œuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et touristique d'intérêt collectif prévus par la charte de pays.
Contribution	La contribution budgétaire est obligatoire. Une contribution fiscalisée est possible pour les seules communes membres d'un syndicat mixte « fermé ».	La contribution financière n'est pas obligatoire et peut être compensée par des apports en moyens de toute nature mis à disposition par chacun des membres (biens, personnels, ...).

	Syndicat mixte	GIP de développement local
Durée	Limité ou illimité selon les statuts.	Illimitée mais vocation à durer le temps de réalisation de l'objet.
Statuts du personnel	Recrutement direct ou mise à disposition. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Syndicat mixte « fermé » : fonction publique territoriale (FTP) ▪ Syndicat mixte « ouvert » : personnels de droit public ou privé selon l'objet et la nature de l'activité. 	Recrutement direct ou mise à disposition. Variable selon composition élargie ou non à des personnes de droit privé : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recours à la FPT si la composition reste limitée aux communes et EPCI, ▪ Droit public pour une composition limitée à des personnes de droit public, ▪ Droit privé pour une composition ouverte à des personnes morales de droit privé
Bénéficiaire FCTVA	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficiaire si le syndicat est fermé ou ouvert et limité à des collectivités et leurs groupements. • Non bénéficiaire si le syndicat mixte est ouvert à d'autres établissements publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Non bénéficiaire si le GIP est ouvert à d'autres entités que les communes et les EPCI.

Un exemple de conseil de développement : le cas du Pays basque (source ETD)

Portage de la démarche/antériorité

Création le 4 juillet 1994 à l'issue de la démarche de réflexion prospective Pays basque 2010, lancée en 1992 ;

Création en février 1995 du conseil des élus du Pays basque : association 1901 de 65 membres dont 36 maires, 5 conseillers régionaux, 21 conseillers généraux, 3 parlementaires (députés, sénateurs, députés européens) ; son rôle est de représenter le Pays basque, de constituer une force de lobbying, de négocier les financements ;

Modifications statutaires le 28/01/98 (élargissement de la composition).

Composition

Il est composé de 6 collèges qui regroupent 105 membres :

- collège des élus : 15 conseillers délégués par le conseil des élus du Pays basque ;
- collège des membres de droit (chambres consulaires, institut culturel basque, université de Pau et des pays de l'Adour) : 5 membres ;
- collège des activités économiques et sociales (organisations patronales et syndicales, fédérations agricoles et de la pêche, comités d'expansion et agences de développement, missions locales, agence du tourisme, collectif des associations de défense de l'environnement) : 29 à 35 membres ;
- collège enseignement, formation, culture (représentants de l'université et de l'enseignement supérieur, fédérations de l'enseignement public, privé et en langue basque, représentants du secteur culturel et des associations sportives, du club de la presse du Pays basque) : 20 à 25 membres ;

- collège des administrations (fonctionnaires des services de l'État, de la région, du département et des secrétaires généraux des communes) : 15 membres ;
- collège des personnalités qualifiées : 12 à 14 membres désignés par le conseil de direction pour leur compétence personnelle.

Objectifs et missions

Il constitue un lieu de débat, un laboratoire d'idées, un organe de propositions à soumettre à la décision du conseil des élus. Le conseil de développement a pour objet de contribuer au développement global, cohérent et harmonieux du Pays basque, à l'aménagement de son territoire, à la coopération transfrontalière

Ses missions sont :

- de réaliser ou de faire réaliser des études et recherches ;
- d'identifier et faire connaître les enjeux de développement ;
- de proposer des orientations ;
- de formuler un avis sur les projets et les décisions à prendre ;
- de mobiliser des acteurs du territoire.

Dans l'élaboration de la charte et du programme d'actions

A élaboré le projet de territoire (schéma d'aménagement et de développement - SAD) à la demande du conseil des élus. Le résultat final a été le résultat de négociations entre le conseil des élus et le conseil de développement.

Dans la conduite du projet

Informé de l'avancée du projet.

Dans l'évaluation

Chargé de l'évaluation de la mise en œuvre du SAD par le conseil des élus.

Moyens de coordination

Il est doté de moyens financiers et humains propres (financements Europe, État, région, département).

Statut

Association loi 1901.

Articulation structure juridique/ conseil de développement

Coordination interinstitutionnelle par un comité de pilotage paritaire de 30 membres (15 du conseil des élus, 15 du conseil de développement) ; coordination technique par un comité technique élargi (6 experts : conseil de développement, DDE, DDA, conseil général, CCI, SEPA et 24 chefs de file) ;

Le conseil des élus est représenté au sein du conseil de développement.

Fonctionnement

Conseil de direction (instance de décision) composé de 35 membres, au prorata du nombre de membres de chaque collègue ;

Président issu obligatoirement des 3 collèges hors administrations et élus ;

Désignation par le conseil de direction de membres associés représentant les territoires de proximité (Pays basque espagnol, Navarre, département des Landes, Béarn) sans droit de vote.

Éléments clés et commentaires

Personnalité morale

Composition très large

Participation des élus dans le conseil de développement

Présidence réservée à un non élu

Forte autonomie : moyens financiers et humains propres, capacité d'auto-saisine

Relations avec le conseil des élus clairement définies : le fonctionnement bicéphale a été prévu et pensé sur la durée

Un exemple de pays : le Val de Lorraine (source ETD)

Département : Meurthe-et-Moselle

Contact : Association de développement des Vallées de la Meurthe-et-Moselle Frouard ; ZAC Ban La Dame ; 54340 POMPEY ; Tél. : 03 83 49 40 50 Fax. : 03 83 49 40 59 ; E-Mail : advmm@worldnet.net

Le projet de pays

Le territoire

Le pays du Val de Lorraine forme un territoire de 66 communes comptant 86 000 habitants. Les principaux acteurs, élus, économiques et associatifs, se sont organisés au sein de l'Association de développement des Vallées de la Meurthe et de la Moselle, pour concevoir une stratégie de développement et d'aménagement.

Après avoir surmonté la crise de la sidérurgie du début des années 80, le bassin de Pompey a pu accueillir de nouvelles entreprises et inverser l'évolution négative de l'emploi, grâce à une politique volontariste de reconversion. En dépit d'une tendance générale à la tertiarisation de l'économie, l'implantation d'importantes unités industrielles fait que la part de l'industrie dans l'emploi salarié privé du Val de Lorraine n'a que modérément diminué et reste encore proche de 50%. Un pôle industriel technologique tend ainsi à se créer dans le Val de Lorraine, en relation étroite avec les universités et les laboratoires de recherche de Nancy et de Metz. Cette mutation se caractérise également par le développement du secteur de la logistique qui s'affirme aussi bien sur le pôle de Nancy - Pompey que sur la zone d'Atton. À ce jour cinq entreprises de logistique se sont installées sur le pôle de Nancy - Pompey et une entreprise importante est en cours d'implantation sur la zone d'Atton.

Compte tenu du poids de l'industrie, les emplois tertiaires ne représentent aujourd'hui que 39% de l'emploi salarié du Val de Lorraine. Trois secteurs « santé et action sociale », « hôtellerie – restauration », « commerces et réparation » emploient, à eux seuls, le quart des salariés du Val de Lorraine.

Le pôle de Pompey est plus diffus que celui de Pont-à-Mousson, mais chacun d'eux dispose d'un niveau d'équipement équivalent. Si la ville de Pont-à-Mousson est sans doute mieux équipée sur le plan culturel et sur la formation, le bassin de Pompey possède une attractivité commerciale plus grande avec le centre commercial de Saule Gaillard.

Les antécédents de la politique de développement

En 1989, un groupe d'hommes et de femmes, élus, chefs d'entreprises, responsables associatifs, conscients que la politique de reconversion menée par l'État à la suite de la crise des industries lourdes devait être accompagnée et prolongée au niveau local, ont créé l'ADVMM.

La loi de 1992 sur l'intercommunalité a profondément bouleversé l'organisation du Val de Lorraine. À cette date, le pays ne comptait qu'une structure intercommunale à fiscalité propre : le district de Pont-à-Mousson qui, d'ailleurs, n'exerçait que des compétences réduites (secours, piscine). Consciente de l'intérêt que pouvaient apporter les intercommunalités en terme de réponse à certains besoins de proximité et de structuration des bassins de vie ou d'espaces homogènes, l'ADVMM a incité les communes à se regrouper en communautés de communes.

Avec l'introduction de la notion de pays dans le paysage administratif français, le pays du Val de Lorraine a été reconnu en 1995 comme pays de préfiguration, et constaté en 1997 par la commission départementale de coopération intercommunale.

Du diagnostic a la stratégie

Des éléments de diagnostic ressortent quatre principaux enjeux d'intérêt régional liés à l'aménagement et au développement du Val de Lorraine :

- aménager et valoriser l'axe de communication nord-sud (voyageurs et fret) en favorisant l'émergence dans le Val de Lorraine, d'un carrefour régional d'échanges ;
- gérer le Val de Lorraine comme un espace majeur d'équilibre du sillon mosellan dans le cadre d'un aménagement cohérent et durable de l'aire métropolitaine ;
- favoriser l'émergence d'un pôle industriel technologique dans le Val de Lorraine, liée étroitement aux pôles universitaires lorrains ;
- expérimenter une gestion territoriale de l'emploi, visant à résorber la précarité et l'exclusion professionnelle au sein de la zone d'emploi de Nancy.

Mobilisation des acteurs

Le projet du Val de Lorraine a été construit par plus de 500 personnes, dont 300 qui ont activement participé aux travaux des commissions, puis par la suite enrichi par de nombreux allers-retours avec les élus locaux et le tissu socio-économique.

Contenu du projet de développement

Étapes

Le projet de territoire se présente sous la forme d'un document de 400 pages et comprend un diagnostic de territoire présentant les enjeux de niveau régional, mais aussi les enjeux locaux, et la stratégie sous forme de plans d'actions

Se fondant à la fois sur les orientations qu'ils se sont données lors d'un séminaire en septembre 1998 et sur les enjeux que le travail en commissions a identifiés, les acteurs du pays du Val de Lorraine ont défini une stratégie comportant cinq grands objectifs dont le dernier, consacré à la politique de la ville, tient une place spécifique.

Contenu

Objectif 1 : une politique de développement pour l'emploi

Cet objectif traite des questions de développement économique (y compris agriculture et tourisme), d'emploi et d'insertion, tous ces champs étant considérés comme indissociables. Cet objectif a été défini comme prioritaire.

1) Favoriser la création et le développement des entreprises :

- optimiser le dispositif d'accueil des entreprises en aménageant et qualifiant les zones d'activités, en faisant la promotion de l'immobilier d'entreprise, en créant des outils de promotion économique du Val de Lorraine) ;

- promouvoir l'entrepreneuriat et l'innovation en améliorant l'accompagnement et le soutien aux créateurs, en animant le réseau des chefs d'entreprises, en favorisant la reprise d'entreprises, en soutenant l'activité en secteur rural, en créant un centre d'activités dédié aux TIC, en mettant en place une plate forme des matériaux.

2) Apporter des soutiens sectoriels spécifiques :

- créer une véritable filière touristique en coordonnant et qualifiant l'offre touristique existante, en spécifiant l'offre touristique par des avantages concurrentiels, en professionnalisant et renforçant la promotion ;

- diversifier et conforter les activités agricoles en mettant en place un contrat de progrès, en maintenant une agriculture forte et diversifiée, en favorisant une agriculture respectueuse de l'environnement, en gérant l'impact du bâti agricole ;

- soutenir le tissu artisanal et commercial en animant le tissu économique, en aidant à la création et a développement d'entreprises artisanales, commerciales et de services ;

- susciter et développer les activités du « tiers secteur » en suscitant l'émergence de projets, en accompagnant les porteurs ;
- développer les activités d'insertion en soutenant les opérateurs de chantiers d'insertion, en créant de nouvelles opportunités d'insertion, en mettant en place des actions de formation et d'insertion à l'occasion de grands travaux.

3) Initier une gestion territoriale de l'emploi et des compétences :

- organiser la concertation pour un plan territorial de l'emploi entre employeurs/élus/administration en créant une commission permanente et un observatoire de l'emploi ;
- développer les actions collectives en mettant en place des actions de formation et de promotion par filières ou métiers, en faisant la promotion des formes innovantes de gestion du personnel, en organisant la validation des acquis professionnels, en organisant un réseau d'information sur la formation et l'emploi et en développant des aides individualisées ;
- pérenniser et créer des outils d'insertion de pays en mettant en œuvre un PLIE 2^e génération, en pérennisant CAP entreprises, et le fonds local emploi solidarité des Vallées ;
- expérimenter un contrat local d'activités en créant un service commun « chantier locaux » pour les collectivités locales.

Objectif 2 : une politique d'aménagement durable de l'espace et du cadre de vie (habitat et transports)

1) Créer les conditions d'une gestion durable de l'espace :

- animation et suivi d'une démarche de développement durable en animant un comité de veille, en conseillant et formant, par la mise en place d'un SIG (système d'information géographique) ;

- outils prospectifs de cadrage par un schéma de cohérence territoriale, la mise en place d'une charte paysagère, une étude de valorisation des grandes infrastructures de transport (TGV, aéroport, autoroute).

2) Intervention en zones urbanistiques :

- les grands projets urbains, par l'aménagement des autres espaces publics, valorisation du patrimoine privé vu depuis l'espace public.

3) Intervention sur les zones naturelles :

- la renaturation des cours d'eau de la Seille, de la Natagne et l'étude d'aménagement de l'Obrion, et le renaturation de la Mauchère ;

- restauration des paysages par l'amélioration des paysages aux abords des axes majeurs, paysagement des zones d'activités, traitement des autres points noirs ;

- gestion de l'après tempête par un conseil et une ingénierie financière sur la reconstruction du patrimoine forestier, opération « arbre mon ami ».

4) Organisation des transports :

- améliorer les infrastructures de transport et favoriser les échanges entre les modes de transport par des grands projets d'infrastructures (tracé alternatif A32, déplacement de la gare de Pompey...);

- développement des services de transport articulés autour de l'offre de transport ferroviaire par l'instauration d'une desserte cadencée de toutes les gares entre Nancy et Metz, desserte des communes rurales ;

- atténuation des nuisances dues aux infrastructures de transport (murs anti bruit sur A31, OPAH bruit Val de Lorraine).

Objectif 3 : une politique de la vie quotidienne et des services

1) Coordonner les opérateurs locaux et développer l'information sur l'offre de services :

- création d'une plate- forme gérontologique ;
- extension d'une coordination enfance sur le Val de Lorraine ;
- développement des projets éducatifs locaux en faveur de la jeunesse ;
- autres projets de mise en réseau.

2) Renforcer la professionnalisation et apporter le soutien technique au bénévolat :

- création d'un groupement d'employeurs.

3) Moderniser et créer des équipements à l'échelle du pays :

- dans le domaine culturel, développement des équipements de bassin (modernisation du théâtre, équipement du centre culturel Pablo Picasso), développement du centre culturel des Prémontrés ;
- dans le domaine du sport, centre régional de gymnastique, boulodrome couvert, extension du centre Michel Bertelle...

4) Développer les équipements de proximité à des fins sociales et culturelles

- les équipements liés à l'animation jeunesse (locaux de rencontre de jeunes, école de musique...) ;
- les équipements liés à l'enfance (halte garderie, parc de matériel mobile) ;
- les équipements liés à la gestion urbaine des quartiers sociaux.

5) Soutenir les animations culturelles ou sportives à l'échelle du pays :

créer des pôles structurants de l'action culturelle pour le pays (ingénierie culturelle, accueils écrivains, développement du festival du conte...) ;
développement de manifestations sportives de pays (Val de Lorraine Classic...).

6) Améliorer l'accès aux services :

- palettes d'activités sportives ;
- pass sport jeunes ;
- service de transport pour handicapés...

7) Organisation des services publics dans le Val de Lorraine.

Objectif 4 : une politique d'animation, de communication, de participation et d'évaluation (moyens de fonctionnement nécessaires à la conduite de la politique de pays du Val de Lorraine)

1) Doter l'ADVMM d'un budget de fonctionnement pour conduire une politique de pays.

2) Mettre en place une politique de communication de pays :

- recrutement d'un chargé de mission communication
- outils de communication de pays (lettre aux adhérents et partenaires, journal de pays, site internet...).

3) Mise en place d'une politique d'évaluation.

Objectif 5 : une politique de la ville

La politique de la ville du pays du Val de Lorraine concerne 6 communes seulement sur 66, qui totalisent à elles seules 43 000 habitants, soit précisément la moitié de la population du pays du Val de Lorraine.

1) Assurer l'ingénierie, le suivi et l'évaluation de la politique de la ville :

- doter le pays d'un comité de pilotage de la politique de la ville ;
- mobiliser les outils d'ingénierie et de coordination nécessaires à la politique de la ville (assurer la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, renforcer la mission de coordination enfance...);
- conforter les opérateurs de terrain au service des quartiers et des personnes.

2) mettre en œuvre une politique de la ville opérationnelle dans six communes :

- politique de la ville à Blénod les Pont-à-Mousson (diagnostic urbain, Du clos à la ville, programme de renouvellement urbain) ;
- politique de la ville à Champigneulles (diagnostic urbain, conjuguer identité de quartier et identité de ville, programme de renouvellement urbain) ;
- politique de la ville à Dieulouard (diagnostic urbain, déclin industriel et renouvellement urbain, programme de renouvellement urbain) ;
- politique de la ville à Liverdun ((diagnostic urbain, développement touristique et renouvellement urbain, programme de renouvellement urbain) ;
- politique de la ville à Pompey (diagnostic urbain, programme de renouvellement urbain) ;
- politique de la ville à Pont-à-Mousson (diagnostic urbain, les orientations DSU, programme de renouvellement urbain).

Un exemple de pays : le Centre-ouest Bretagne (Source : ETD)

Départements : Côtes-d'Armor, Finistère, Morbihan ;
région : Bretagne

Contact : GALCOB , 14, rue Rosa le Hénaff, 22 110
Rostrenen, Tél. : 02 96 29 26 53, Fax : 02 96 29 08 79,
E-Mail : GALCOB@wanadoo.fr

Le projet de pays

Le territoire

En l'absence de pôle urbain important qui structure l'espace, le pays du centre-ouest Bretagne s'est organisé autour d'un réseau de petites villes : Carhaix, Rostrenen, Gourin, Chateauneuf du Faou...

Ce pays interdépartemental représente un grand territoire de 112 communes et 110 000 habitants.



Une forte expérience de coopération intercommunale caractérise le pays : 9 communautés de communes et 2 syndicats intercommunaux.

Le centre-ouest Bretagne est le secteur géographique de la Bretagne où les baisses de la population ont été

les plus fortes (-20 % depuis 1962) alors que durant la même période la population bretonne progressait de + 16 %.

Le secteur agricole est prédominant, 27 % de la population active contre 12 % en Bretagne. La chute de la population active agricole (-30% entre 1980/1990) est à l'origine de la dégradation de l'emploi. Si l'emploi industriel progresse, le tertiaire reste sous-représenté. Le pays du centre-ouest Bretagne est situé sur une partie du parc naturel régional d'Armorique (2 cantons communs).

Organisation du territoire

Le pays du centre-ouest Bretagne est déjà bien organisé : le comité de pilotage (GALCOB : association à but non lucratif) est une structure solide.

L'organisation territoriale, basée sur le principe de subsidiarité, est animée de la manière suivante :

- aux communes, le contact direct avec la population, le maintien des services et des infrastructures minimales ;
- aux EPCI (SIVOM, communautés de communes) la gestion d'équipements structurants au niveau de leurs échelons d'intervention, ainsi que l'animation économique, touristique, sociale, notamment par le soutien aux porteurs de projets ;
- au GALCOB, la cohérence et la consolidation des actions dans un espace interdépartemental afin d'établir un climat positif et de consolider un sentiment d'appartenance à un territoire.

Outre cette organisation pyramidale, il existe une organisation basée sur les compétences : au-delà des frontières départementales ont été mises en place sept commissions de travail thématiques regroupant chaque mois plus de 300 personnes chargées de réfléchir à la mise en place d'actions concrètes.

Plus largement, l'équipe s'appuie sur le réseau des animateurs économiques, des chambres consulaires et des structures intercommunales, mais aussi sur ceux des pays touristiques et des missions locales pour l'emploi.

Le GALCOB ne porte les maîtrises d'ouvrage que pour les actions concernant l'ingénierie, l'animation et la communication. Le reste est délégué, notamment aux structures intercommunales, et aux différents partenaires précités.

Les antécédents de la politique antérieure

En 1970, à l'instar d'autres expériences de développement local qui se sont développées en Bretagne, élus et socioprofessionnels ont élaboré un premier diagnostic de territoire et défini les priorités de développement.

Depuis les années 80 plusieurs contrats de pays et chartes de développement intercommunales ont été mis en place sur le pays. Parallèlement, les collectivités locales se sont regroupées sous la forme de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple.

Au même moment, trois pays touristiques ont structuré le territoire et ont mis en œuvre une politique concertée avec les élus et les professionnels.

La création du GALCOB en 1992, provient directement de la mise en place de la procédure LEADER I sur le territoire du centre-ouest Bretagne.

En 1992, 21 cantons étaient associés au sein du GALCOB. La mise en place de communautés de communes structurées autour de projets à vocations économiques et d'aménagement, ainsi que la préparation du Programme d'Aménagement du Territoire ont été l'occasion de modifications des limites du territoire (aujourd'hui seuls 15 cantons appartiennent au pays). Enfin, la réflexion engagée dans le cadre de la sélection du centre-ouest Bretagne comme pays de préfiguration et sa candidature au programme LEADER II, ont amené les collectivités locales à se prononcer sur le projet centre-ouest Bretagne et le pays correspondant.

Des actions fédératrices ont été mises en œuvre dans ce cadre, telles que la création d'un club entreprises interdépartemental, la mise en place de GALCOB Initiative

(plate-forme d'initiative locale), la coordination des missions locales, des organismes de formation...

Du diagnostic à la stratégie

Un diagnostic du pays du centre-ouest Bretagne a été élaboré en 1990, donnant suite à un programme de développement dans le cadre de LEADER I. Entre 1992 et 1993, les grandes orientations du territoire ont été mises en évidence au sein des commissions de travail du GALCOB. Puis, aidé d'un consultant, le pays a affiné son projet global de développement. C'est en 1994, qu'aboutit le programme du centre-ouest Bretagne agréé par la région dans le cadre de la politique régionale, puis le programme présenté dans le cadre de la procédure LEADER II.

Le pays a su par ce projet de développement global appréhender la plupart des problématiques prégnantes du territoire.

Contenu du projet de développement

Objectifs

Compte tenu de la dégradation des indicateurs principaux que sont la démographie et l'emploi, la stratégie du centre-ouest Bretagne ne peut être qu'à long terme, c'est-à-dire s'intéresser à la jeunesse.

Afin de reconstruire l'attractivité du centre-ouest Bretagne, de stopper la dévitalisation du territoire, la dépopulation et de renforcer la cohésion territoriale, des opérations ont été mises en œuvre à l'initiative du GALCOB ou sont en cours.

Étapes

Le pays du centre-ouest Bretagne est en cours de redéfinition d'un projet global de développement (stade de la définition de nouvelles orientations stratégiques).

Le projet de territoire (1994/1998) s'est jusqu'alors attaché plus particulièrement à :

- stopper la dévitalisation par le maintien de la population, des services, la mobilisation des jeunes, création d'une cellule habitat, mise en place d'un observatoire local de l'environnement, mise en œuvre de chantiers d'entretien des espaces de communautés de communes, création d'un BTS Assistant de gestion PME-PMI, création d'un annuaire de formation sur le COB... ;

- reconstruire l'attractivité du centre-ouest Bretagne par la modernisation des infrastructures, l'attraction des projets et la modernisation des entreprises, le maillage du territoire, le renforcement du pôle carhaisien et le réseau des villes, l'affirmation des avantages comparatifs, modernisation de l'hôpital de Carhaix, réalisation de la maison des entreprises, pépinières, de l'espace du savoir-faire industriel à Carhaix, réalisation de la maison des services publics à Carhaix, observatoire local de l'environnement, développement d'un réseau de maisons de la nature et du patrimoine, mise en place d'une plate-forme logistique... ;

- renforcer la cohésion territoriale par le rétablissement de l'image positive, l'affirmation de l'identité culturelle du COB, la structuration du territoire, mise en place d'un observatoire économique du COB, création des journées découvertes des entreprises, d'une campagne de communication, d'un journal de pays (Poher Hebdo), mise en place d'une coordination culturelle centre-ouest Bretagne, le développement de la langue bretonne, la création d'un réseau des maisons de services publics... ;

Contenu

Des pistes de réflexion ressortent du bilan intermédiaire. Le nouveau projet de développement du centre-ouest Bretagne s'articule autour de 4 axes stratégiques prioritaires :

Axe 1 : assurer le développement économique et l'emploi

- Renforcer le tissu de PME/PMI, créer une vitrine des savoir-faire, faire une étude de faisabilité sur la mise en place d'une plate-forme logistique.
- Aider à la transmission d'entreprises agricoles, artisanales et commerciales (audits, action de conseil à la cessation d'activités, communication...).
- Valoriser le tourisme gastronomique (fédérer les restaurateurs dans le cadre d'une charte...).
- Aider à l'amélioration des compétences (développer des formations dans les domaines de la qualité, la sécurité et l'hygiène).
- Continuer la mise en réseau des acteurs de l'emploi, de l'insertion et de la formation (atelier d'écriture théâtrale...).
- Développer des emplois jeunes (observatoire, mission d'animation du dispositif...).

Axe 2 : améliorer les services publics et aux publics

- Continuer la mise en place des points publics, et étudier la faisabilité d'une maison des services publics. Tester la mise en place des transports souples à la demande.
- Concilier l'offre et la demande en matière d'habitat (mettre en place une cellule habitat).
- Développer les services à la petite enfance.
- Mutualiser les moyens au sein du pays (développer les TCI, site pays...).

Axe 3 : agir pour la protection de l'environnement

- Gérer les espaces déjà acquis.
- Créer un observatoire de l'environnement.
- Étendre le suivi de la qualité des eaux sur l'ensemble du territoire, agence de maîtrise de l'énergie, poste d'écodéveloppeur, charte paysagère, label patrimoine et paysage...

Axe 4 : pérenniser la charte culturelle et le développement durable

- Mettre en réseau, structurer et professionnaliser les pratiques artistiques (poste de coordinateur culturel...).

Mobilisation des acteurs locaux

La mobilisation et l'implication des acteurs sont importantes sur le terrain.

Sept commissions de travail structurent le GALCOB ; elles sont ouvertes aux élus, aux chambres consulaires, aux administrations et associations, ainsi qu'à tout représentant sollicitant la possibilité d'y participer.

Force de proposition et de sélection des projets remontant du terrain, ces commissions assurent en outre le contrôle et l'évaluation des opérations engagées.

En matière d'information de la population, le pays du centre-ouest Bretagne travaille en étroite collaboration avec la presse (2 organes de presse ont vu le jour en 1996). L'information se fait aussi régulièrement par des envois à toutes les communes du pays.

Le partenariat au sein du GALCOB s'organise à trois niveaux :

- vers la base : porteurs de projets, professionnels, associations... ;
- vers le haut : cofinanceurs (UE, État, conseil régional, conseil général) ;
- en transversal : chambres consulaires, administrations déconcentrées...

Des partenariats importants :

- l'État en créant la cellule de coordination des actions de l'État en centre-ouest Bretagne (CECCOB) ;
- les élus en créant le SIRCOB (usine de traitement des ordures ménagères sur 80 communes) ;
- les chambres interconsulaires (chambres de commerce et de l'industrie, chambres d'agriculture, chambres de métiers) en créant un immeuble interconsulaire et en harmonisant leurs actions sur une zone homogène ;

- les industriels en créant un club d'entreprises inter-départemental ;
- les commerçants au travers de leurs unions commerciales ;
- le GALCOB en créant GALCOB Initiative en 1993 et à travers lui une plate-forme initiative locale ;
- les pays touristiques, offices de tourisme et syndicats d'initiative en travaillant ensemble sur le tourisme rural et sa promotion ;
- les associations de protection de l'environnement en créant la Fédération centre Bretagne environnement (FCBE) ;
- les missions locales, (ALE, organismes de formation, animateurs d'insertion...) en coordonnant leurs actions en matière d'emploi, de formation et d'insertion ;
- les organismes agricoles en élaborant un programme de développement agricole pour le centre-ouest Bretagne ;
- les associations culturelles en élaborant une charte culturelle en 1994 ;
- le GALCOB en installant une base de données informatique interdépartementale et en élaborant un plan de communication pour le centre-ouest Bretagne ;
- les banques en fédérant leurs caisses locales.

Ouvrages

- Faure Étienne, *Le syndicat mixte, un outil modulable au service de l'intercommunalité*, Paris, Syros, Les cahiers de l'intercommunalité, 1998, 259 p.
- Kotas Michel, *Politique de pays*, rapport de mission, Paris, La Documentation française, 1997, 141 p.
- Leurquin Bernard, *La France et la politique des pays, De nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires*, Paris, Syros-CNFPT, 1997, 289 p.

Publications

- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, notamment l'article 25 qui modifie l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995.
- Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000, pris pour l'application de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999.
- DATAR, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, 32 p.
- ETD, *Repères sur La charte de pays*, collection Territoires en développement, DATAR, Mairies-conseils CDC, juin 2001, 88 p.
- Mengin Jacqueline, *Développement local et politiques d'aménagement du territoire*, rapport du Conseil économique et social, éditions des Journaux officiels, 5 novembre 1998.
- *Parcs naturels régionaux de France, parcs, pays et agglomérations, Les questions que vous vous posez...* Mairies-conseils CDC, février 2001.
- Daniel Jean-Claude, « Volet territorial et contrats de plan État-région : le pari des territoires », *Documents d'information de l'Assemblée nationale* n° 2416, 2000.

* DATAR, 1 avenue Charles Floquet, 75007 Paris
Tél. : 01.40.65.12.34.
www.datar.gouv.fr

* Entreprises, territoires et développement,
5 rue Sextius Michel, 75015 Paris,
Tél. : 01.43.92.67.67.
www.etd.asso.fr

* Allô Territoires-Conseils tél 01.41.85.93.16.
Service téléphonique gratuit répondant aux questions
des personnes et organismes publics ou privés impli-
qués dans un projet de pays.
Animé par Mairie-Conseils, service de la Caisse des
dépôts et consignations (CDC), en collaboration avec
ETD dans le cadre du partenariat CDC-DATAR.

Agence de développement économique : les agences de développement économique sont des structures de droit privé investies par les collectivités territoriales de missions d'intérêt public, de développement des activités économiques et de l'emploi sur leur territoire.

Agenda 21 : l'agenda 21 issu de la conférence de Rio (juin 1992) est un projet politique local global pour le XXI^e siècle qui invite les collectivités locales à s'engager dans un programme d'actions à long terme basé sur l'intégration des finalités du développement durable, c'est à dire intégrant le souci de préserver les intérêts des générations présentes et futures.

L'agenda 21 est un outil de mise en cohérence des politiques sectorielles dans un projet de territoire, partenarial, stratégique et global favorisant un développement intégré, solidaire et partagé. De fait, il doit concourir à la modification des modes de production et de consommation des individus. Il doit être élaboré au sein de structures permettant l'information et la concertation la plus large possible (comité de pilotage, démocratie locale participative, éducation et sensibilisation au développement durable, diversification des partenariats).

Bassin d'emploi : espace géographique regroupant généralement plusieurs cantons et présentant une cohésion en matière d'infrastructures, de marché du travail et de mouvements économiques. Un bassin d'emploi est constitué généralement autour d'un pôle attractif et peut correspondre soit à une agglomération, soit à une région industrielle développée à partir d'une activité spécifique (bassin minier ou sidérurgique) ou d'une grande entreprise industrielle, soit à un territoire où se regroupent des activités diverses.

Un bassin d'emploi est déterminé, selon l'INSEE, à partir du facteur déplacement domicile-travail dans un espace restreint permettant aux personnes actives de résider et travailler dans un établissement du bassin et aux employeurs de recruter la main d'œuvre sur place.

Bassin de vie : territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services. La délimitation d'un bassin de vie correspond à des zones d'activités homogènes reposant sur des besoins locaux et structurés à partir du flux migratoire quotidien de la population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transport, enseignement, santé, action sociale).

Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) : dans chaque département est instituée depuis la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République une commission départementale de la coopération intercommunale qui est un organe d'encadrement et d'orientation des établissements publics de coopération intercommunale. La CDCI est présidée par le préfet de département et composée d'élus locaux (maires, conseillers généraux).

Comité de bassins d'emploi (CBE) : structure associative organisée sur une base tripartite regroupant des élus locaux, des représentants des entreprises et des représentants des syndicats de salariés. C'est un lieu d'accueil, de conseil et d'appui aux porteurs de projets et un relais d'information sur les mesures gouvernementales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. Les CBE ont pour objectif d'engager des réflexions et de mener des actions visant à améliorer la situation de l'emploi et à dynamiser le tissu éco-

nomique local. Ils ont pour mission notamment de promouvoir des mesures en matière de création d'emploi, d'adaptation de la formation professionnelle à l'environnement économique local, d'aménagement et de développement de leur territoire.

Comité d'expansion économique : structure généralement dotée d'un statut d'association régie par la loi de 1901, et composée des représentants qualifiés de tous les secteurs économiques, des chambres consulaires, des syndicats professionnels et des collectivités locales. L'objectif des comités d'expansion est de favoriser l'aménagement et le développement global d'un territoire et la valorisation des ressources matérielles et humaines locales. Ils sont chargés en particulier de proposer aux élus locaux des mesures visant à favoriser l'expansion économique du territoire concerné ou entraînant des répercussions particulières sur le développement économique local.

Contrat de plan Etat-région : c'est un programme contractuel institué par la loi du 29 juillet 1982 établi entre l'État (représenté par le préfet de région) et le président du conseil régional. Il a pour objet de déterminer les objectifs prioritaires que l'État et la région s'engagent à réaliser conjointement. L'actuel contrat de plan court sur la période 2000-2006.

Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT) : instituée par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, cette conférence est coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional. Elle rassemble des élus, des représentants des services déconcentrés de l'État et des acteurs économiques et sociaux. Elle est consultée sur les politiques publiques d'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Elle joue un rôle déterminant dans la reconnaissance des pays.

Directives territoriales d'aménagement (DTA) : les directives territoriales d'aménagement sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État. Cette élaboration est conduite en partenariat avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants, les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme et les comités de massifs. Les directives ont plusieurs objets. Sur un plan général, elles fixent les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent aussi les grands objectifs de l'État en matière d'infrastructures de transport et des grands équipements, et en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Pour les territoires concernés, elles précisent les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme.

Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et groupements de communes à fiscalité propre : la forme la plus élaborée de coopération intercommunale est l'établissement public de coopération intercommunale. Il existe deux formes d'EPCI à savoir ceux qui sont financés par les contributions de leurs membres (tels le syndicat intercommunal à vocation unique ou le syndicat intercommunal à vocation multiple) et ceux qui disposent d'une fiscalité propre. La loi du 12 juillet 1999 donne une nouvelle cohérence à l'articulation des EPCI à fiscalité propre. Selon l'importance de la population regroupée, peuvent être créés des communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants, des communautés d'agglomération entre 50 000 et 500 000 habitants et des communautés de communes en dessous de 50 000 habitants ne comprenant pas de communes de plus 15 000 habitants.

Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) : la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 précise les principes régissant les interventions du FNADT. Celui-ci apporte le soutien de l'Etat aux seules opérations qui ne peuvent être financées par les ministères au moyen des ressources dont ils disposent, ou ne peuvent l'être en totalité alors que leur réalisation est essentielle à la réussite du projet territorial concerné. Il intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations. Le fonds a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été définis à l'article 2 de la loi d'orientation du 25 juin 1999. C'est l'impact attendu du projet, au regard de ces objectifs et notamment de celui du développement durable des territoires, qui doit, compte tenu de la capacité contributive des collectivités intéressées, déterminer l'intervention du fonds, dans son principe comme dans son montant.

Groupement d'intérêt public de développement local (GIP-DL) : le groupement d'intérêt public (GIP) a été institué par la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Le but était de faciliter les formes de partenariats et la coopération entre les différents acteurs publics et privés sur des objectifs d'intérêt général. Depuis de nouvelles formules de GIP ont été instituées dans les domaines aussi divers que la politique du tourisme, de l'action sanitaire et sociale, de la culture, de la politique de la ville.

Le GIP de développement local, institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, est créé par convention entre les communes et les groupements de communes constituant le pays pour exercer

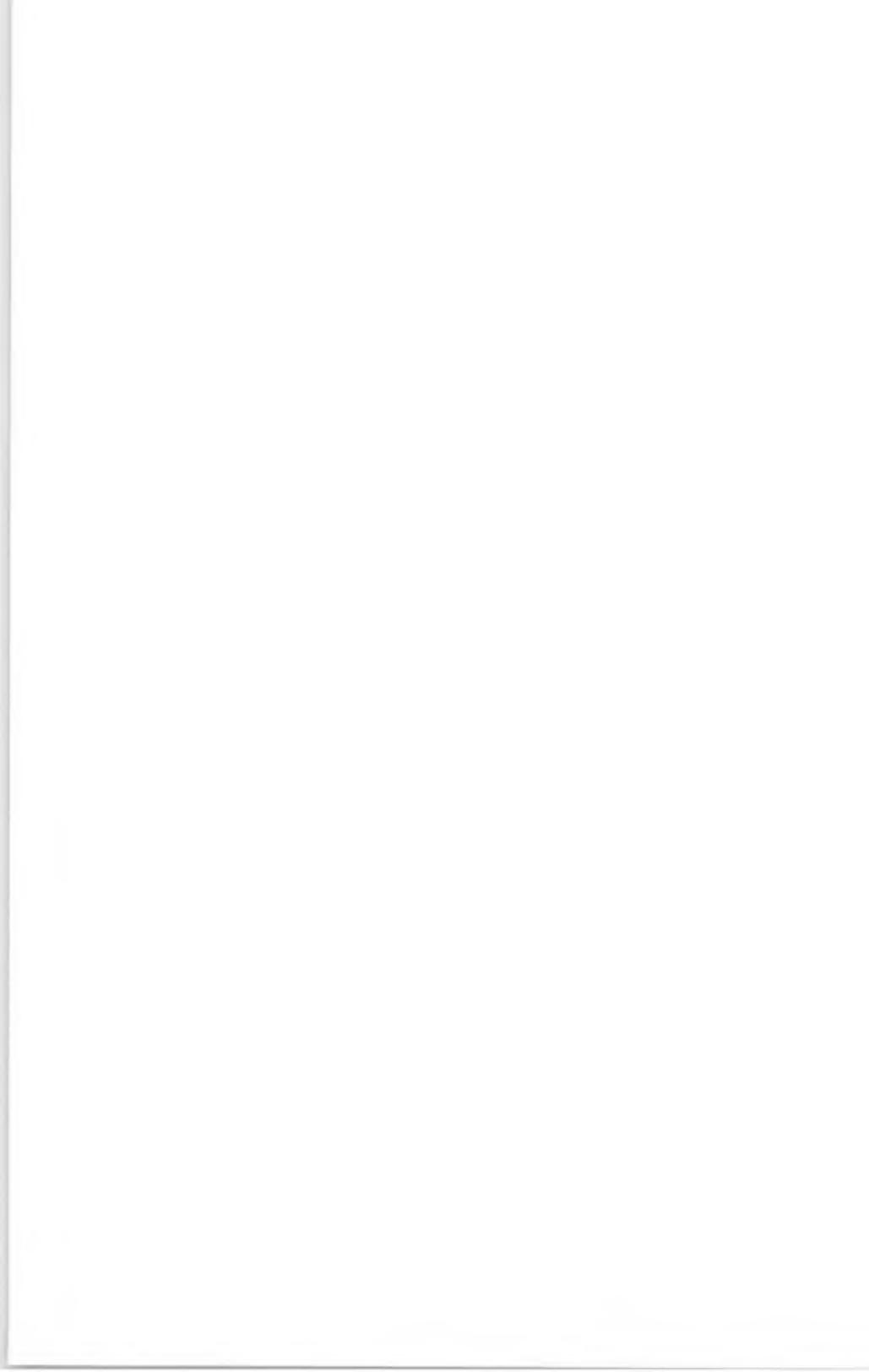
les activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en œuvre des projets prévus par la charte du pays. La convention du GIP de développement local détermine les modalités de participation de ses membres et organise les conditions de son fonctionnement.

Parc naturel régional (PNR) : à l'initiative de la région, un territoire au patrimoine naturel et culturel riche mais à l'équilibre fragile et menacé, est classé PNR par décret. Ses limites sont négociées entre tous les partenaires ; son territoire correspond à celui des communes qui adhèrent volontairement à la charte du parc. La charte du PNR qui engage pour 10 ans ses signataires concrétise le projet de protection et de développement élaboré pour le territoire du parc.

Syndicat mixte : établissement public de coopération entre les collectivités territoriales, créé par accord unanime des futurs membres, en vue d'œuvres ou de services d'intérêt commun. Il existe deux catégories de syndicats mixtes, la première n'associant que des communes, syndicats ou districts, et la seconde pouvant associer des communes, départements, régions, syndicats de communes, communautés et chambres consulaires. Le syndicat mixte est utilisé le plus souvent pour réaliser des projets d'envergure tels que l'aménagement touristique ou l'aménagement des Parcs naturels régionaux, la création et la gestion de grands équipements, la mise en œuvre de politiques foncières.

Imprimé en France par INSTAPRINT S.A.
1-2-3, levée de la Loire - LA RICHE - B.P. 5927 - 37059 TOURS Cedex 1
Tél. 02 47 38 16 04

Dépôt légal 3^e trimestre 2002 / 080210414-2200



Aujourd'hui, les acteurs locaux occupent une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pratiques présentant aux acteurs de la recomposition des territoires, sous la forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec les politiques qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.

La France de demain comportera-t-elle 350 à 500 « pays » à l'échelle des bassins d'emploi ? La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loaddt) offre de nouvelles perspectives en matière de développement local et de recomposition des territoires. Les pays sont des territoires de projet fédérant les acteurs locaux autour d'une charte, d'un conseil de développement et d'un contrat passé avec l'État et les régions. Ils ont pour vocation de stimuler les initiatives locales et les pratiques participatives. Complémentaires du mouvement intercommunal puissant qui redessine notre paysage administratif, les nombreux pays en cours d'organisation soulèvent de fortes attentes mais aussi nombre d'interrogations. À quoi servent-ils ? Comment se constituent-ils ? Combien sont-ils ? Autant de questions auxquelles cet ouvrage s'efforce de répondre.

La Documentation française
29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07
Tél. : 01.40.15.70.00
Télécopie : 01.40.15.72.30

Imprimé en France
Prix : 7€
DF : 5 6263-7
ISBN : 2-11-004970-7



9 782110 049704

